> **"Meanwhile, several kilometers down the road to the south, 9 Platoon (Call Sign 33) manned their position."**

McFarlane was unable to ascertain whether the Taliban had been killed, or if they had simply scattered. Both questions elicited the same grunts and nodding of heads from the ANA patrol. Nonetheless, the threat seemed to have dissipated for the moment.

Meanwhile, several kilometres down the road to the south, 9 Platoon (Call Sign 33) manned their position. This had been given the designation of Strong Point Centre, aptly named since it was the middle position within the battle group's defensive network. This network followed the path of the new road from Patrol Base Wilson on Highway 1, to the imposing Ma'Sũm Ghar mountain feature, where "A" Company, seconded from the 2nd Battalion, Princess Patricia's Light Infantry (PPCLI), was constructing the new Forward Operating Base (FOB) Zettlemeyer. Strong Point Centre was a formidable position centred around an imposing mud structure, built upon a small outcropping that dominated the road and the surrounding area.

DND photo by C.L. Penney, Combat Camera

Members of 7 Platoon support ANA operations in Pashmul.

The platoon used the natural lay of the land to anchor their defence. Two LAV IIIs flanked the position, and covered the western approach and the road. To their front lay a 100-metre swath of sand, and beyond that, marijuana fields, grape vineyards and an array of mud compounds and grape-drying huts. Fields of view were limited. Sheltered behind the large mud building that was the centre point of the defensive position, protected by a natural wall to its other side, another LAV III aimed its deadly cannon to the north, providing cover to the road approach. Finally, dug into this raised island that constituted Strong Point Centre, were two machine gun pits. One faced south to control the road, while the other faced east to cover the close terrain, mainly grape vineyards, which extended right up to the defensive position. The platoon had also augmented the natural fortress with a series of sandbagged walls to provide additional protection and fighting positions.

Much as was the case with 7 Platoon, the soldiers divided their time between sentry duty in the LAVs or in the machine gun posts, and in catching up on sleep or a meal. Manpower was particularly limited, since the section involved in the IED strike that morning was getting checked out medically back at Patrol Base Wilson for any injuries possibly sustained during the blast. A minimal diversion was also present, as the platoon played host to a number of visitors. A local district chief, his ANP bodyguard, and civil-military affairs (CIMIC) personnel were conducting an on-site meeting to discuss the progress of the road. In addition, a combat cameraman and a senior officer on a technical assistance visit were also present. However, the incidents of the morning seemed to harbour no sinister omen and they were already largely forgotten. After all, those types of events were virtually everyday occurrences in this theatre of operations.

Back at 7 Platoon, at approximately 1430 hours, the gunner in the turret of the LAV covering south along the road and the vast fields to the east, summoned Warrant Officer McFarlane. Out in the grape vineyards, approximately 200-300 metres away, six men, ostensibly "farmers," as they carried no weapons, calmly walked south through the fields in single file towards a large grape-drying hut located approximately 400 metres from 7 Platoon's position. ROEs forbade firing upon unarmed civilians, regardless of how suspicious they appeared. The Taliban were aware of this constraint, and they utilized their ability to blend in with the normal farmers to their advantage. Identifying friend from foe is one of the greatest challenges in this environment. The task force soldiers observed fighting age males in the fields on many occasions, but whether they were legitimate farmers or Taliban posing as such was difficult to ascertain. With cached weapons dispersed throughout the area, the enemy could transform from one to the other, and back again very quickly. Determining who was the enemy,

A 7 Platoon LAV III watches the new road.

as well as physically being able to dominate the ground and sweep it for weapons, was almost impossible, due to the shortage of personnel.

Lacking manpower to send a patrol to investigate, Warrant Officer McFarlane attempted to dispatch the ANA to go and probe the situation. However, the ANA similarly claimed they lacked the troops to wander out into the fields to scrutinize the suspicious party. Quite simply, without direct Canadian participation, they would not venture forth. As a result, McFarlane was forced to try to maintain surveillance upon the individals as long as possible, since he was unable to take any other action. Not surprisingly, the "farmers" quickly melted away into the maze of walls, buildings, and vegetation.

At approximately 1450 hours, the visitors started to congregate at the front of the position to await the commanding officer's convoy. Lieutenant Ray Corby, the 9 Platoon Commander, had taken over the unit three weeks prior, when the casualties incurred in the early days of *Operation Medusa* had triggered a reshuffling of personnel. Corby was proud of his platoon and all they had already endured, and was confident about their current position, which was well sited and very defensible.

While waiting for the vehicles to arrive, Corby made an effort to speak to the district chief, but the young lieutenant was brushed off. As a result, Corby turned his attention to the CIMIC detachment commander, Chief Warrant Officer Fred Gratton. However, he was then interrupted three times in a span of less than 10 minutes by the district chief, who persistently asked when his ride would be arriving. During that same period the district chief received two cell phone calls, and placed a third call himself. He appeared desperately eager to leave.

Lieutenant-Colonel Lavoie arrived at Strong Point Centre at approximately 1455 hours, and he dismounted to discuss details of the earlier IED incident briefly with Lieutenant Corby, while the visiting personnel at the location loaded onto the vehicles that made up the commanding officer's tactical headquarters (Call Sign 9er Tac). Just as the vehicles were in the midst of loading, a threat warning came over the air – "a Canadian position was under imminent threat of attack." The grid reference provided was uncomfortably close to their current position. The soldiers had learned to dread these threat warnings – they were more often than naught accurate. Inside Strong Point Centre, the warning was relayed verbally to Lieutenant Corby. However, as he formulated his next course of action, the initiative was wrested away from him. Not even a minute passed from the time he was given the notice until all hell broke loose.

The initial barrage of enemy fire caught the soldiers of "Charles" Company by complete surprise. The attack was initiated by multiple RPGs being fired at the position. A minimum of three RPGs were fired in close succession, targeting Call Sign 33B, which was manning the southwest perimeter of the position, an empty trench on the western flank of the strongpoint, and the observation post located on the southeast of the defensive that contained a C-6 general purpose machine gun (GPMG). A high volume of small arms fire also hit the position, some of the rounds impacting short and kicking up the dust on the new road, while others cracked over the heads of the company troops.

Lieutenant Corby was in the midst of discussing the platoon's course of action with Sergeant Jamie Walsh. As the RPG rockets and small arms fire rained in, their reaction was immediate. Corby and Walsh dove for cover behind a small berm behind Call Sign 33C, the LAV located in the centre of the position. From this vantage point, looking towards the south-west, they could see smoke coming from the tree line and marijuana fields, as well as rounds splashing towards them across the sand of the new road. The dust kicked up by the fire quickly obscured the visibility. However, it seemed the concentration of the enemy

CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 8, No. 1, Spring 2007

National Defence Défense nationale

Canada

GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- Manuscripts may be submitted in either official language.
- As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.
- Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word or WordPerfect. E-mail address: cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. Graphs, charts, etc. should NOT be embedded in the manuscript, but should be saved as separate documents. Photographs and maps may be submitted in original form or as electronic documents; if originals are sent they will be returned to the author. Graphs sent electronically should be no smaller than 5"x7" and saved at 300 dpi as a JPEG or TIF file in Photoshop or other well-known formats. Illustrations in a Powerpoint program cannot be used because the resolution is too low (72 dpi).
- Manuscripts should conform to standard academic style, using *Oxford English* or *Petit Robert* spelling, with endnotes rather than footnotes. Endnotes must NOT be embedded by the word processing programme: superscript numerals should be typed in the appropriate place, and the notes typed as text at the end of the main body.
- Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.
- All submissions must be accompanied by a brief (one paragraph) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address.

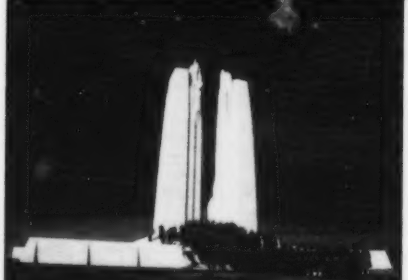
All manuscripts will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style.

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in *Canadian Military Journal* to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board, so serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author. No copy of unpublished manuscripts will be retained by *Canadian Military Journal*, the Editorial Board or Department of National Defence.

Vol. 8, No. 1, Spring 2007

CONTENTS



Cover
VIMY, FRANCE
Photo by:
Master Corporal Jill Cooper
DND photo SU2007-0156-07

THE DEFENCE OF STRONG POINT CENTRE – 14 OCTOBER 2006

THE TREATMENT OF PRISONERS OF WAR AND NON-COMBATANTS IN THE QURAN

3 EDITOR'S CORNER
4 VALOUR
6 LETTER TO THE EDITOR

2008-01425/

AFGHANISTAN

7 THE DEFENCE OF STRONG POINT CENTRE – 14 OCTOBER 2006
by Colonel Bernd Horn

OTHER VOICES

19 THE TREATMENT OF PRISONERS OF WAR AND NON-COMBATANTS IN THE QURAN
by Brian Bertosa

27 SOF FOR SALE: THE CANADIAN FORCES AND THE CHALLENGE OF PRIVATIZED SECURITY
by Doctor Christopher Spearin

STRATEGIC THOUGHT

35 *OPERATION ARTEMIS* AND JAVIER SOLANA: EU PROSPECTS FOR A STRONGER COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY
by Doctor Ryan Hendrickson, Doctor Jonathan Strand, and Kyle Raney

43 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION TREATY: ACHIEVING INTERNATIONAL SECURITY THROUGH DIPLOMACY
by Major Ken Craig

MILITARY CAPABILITY DEVELOPMENT

53 CHASING THE SILVER BULLET: THE EVOLUTION OF CAPABILITY DEVELOPMENT IN THE CANADIAN ARMY
by Major Andrew Godefroy

HISTORY

67 "NOT A MAN FELL OUT AND THE PARTY MARCHED INTO ARRAS SINGING": THE ROYAL GUARD AT THE UNVEILING OF THE VIMY MEMORIAL, 1936
by Doctor Ken Reynolds

75 MAJOR-GENERAL MALCOLM SMITH MERCER: THE HIGHEST RANKING CANADIAN OFFICER KILLED IN THE GREAT WAR BY FRIENDLY FIRE
by Gordon MacKinnon

VIEWS AND OPINIONS

83 PRIVACY AND RETENTION ISSUES OF DEFENCE INTELLIGENCE
by Captain Paul Rivard and Sergeant Joe Faragone

89 PROBLEMS INHERENT IN THE INTERNATIONAL COMPARISON OF DEFENCE EXPENDITURE
by Lieutenant-Colonel Ross Fetterly

93 THE TRAINING BRIGADE CONCEPT: MEETING OUR STRATEGIC RECRUITING OBJECTIVE
by Lieutenant-Colonel Rob McIlroy

97 DEVELOPING SECURITY STRATEGY IN THE ERA OF INTEGRATED GOVERNMENT
by Captain (N) Peter Avis

100 WHY KEEP THE MYTH ALIVE?
by Sean M. Maloney

103 COMMENTARY
by Martin Shadwick

105 BOOK REVIEW ESSAY
by Doctor Ron Haycock

109 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at **www.journal.forces.gc.ca**.

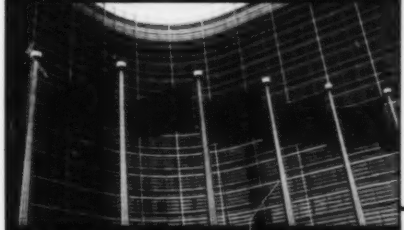
ISSN 1492-465X

CMJ

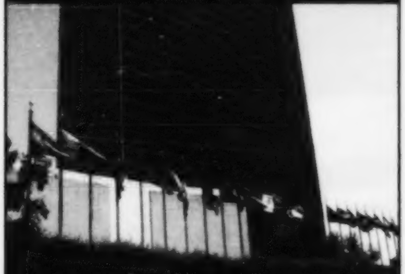
How to Contact Us

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne
Royal Military College of Canada
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

SOF FOR SALE: THE CANADIAN FORCES AND THE CHALLENGE OF PRIVATIZED SECURITY



***OPERATION ARTEMIS* AND JAVIER SOLANA: EU PROSPECTS FOR A STRONGER COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY**



THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION TREATY: ACHIEVING INTERNATIONAL SECURITY THROUGH DIPLOMACY

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief
David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148

Editorial Consultant
Dr. Guy Monette
(613) 541-6000 ext. 6496

Assistant Editor (French)
Rino Gagbegnon
(613) 992-4461

Publication Manager
Monica Muller
(613) 541-6000 ext. 6837

Commentary
Martin Shadwick

Production
Art Direction ADM(PA) DPAPS CS06-0587

Oversight Committee

Chairman

Major General P.R. Hussey, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Dr. J.A. Barrett, Director Learning Management CDA
Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, CMJ
Colonel Jim Cottingham, representing CAS
Dr. John Cowan, Principal, RMC
Commander E. Deslauriers, representing DMTE
Major Andrew Godefroy, representing DGLCD
Colonel Bernd Horn, Director Canadian Forces Leadership Institute CDA
Colonel M.D. Hodgson, Director Professionnal Development CDA
Brigadier-General T.J. Lawson, Commandant, RMC
Commander Guy Phillips, representing JAG RMC

Editorial Board

Dr. Douglas Bland
Major Michael Boire
Major Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Lieutenant-Colonel Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
Dr. David Hall
Commander Greg Hannah
Professor Michael Hennessy
Professor Hamish Ion
Philippe Lagassé
Chief Warrant Officer R.D. Lamothe
Lieutenant-Colonel David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Major (ret'd) Jean Morin
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Professor Joel Sokolsky
Colonel (ret'd) Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation 'TOQ' at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the *Journal.*

EDITOR'S CORNER

Well, it was a very slow start, but spring has finally blossomed forth in the Great White North. And in keeping with the promise of the season, we hope our eclectic line-up of offerings this time out will stimulate consideration and debate amongst our readership.

Taking the point in this edition, Colonel Bernd Horn, a regular contributor to the *Canadian Military Journal*, provides a graphic, first-hand account of recent combat operations in Afghanistan. Colonel Horn modestly neglects to mention that he was conducting a liaison visit to the unit under fire at the time, and that he is its former commanding officer.

Next, Brian Bertosa offers an examination of the Quran, the highest authority on all matters in Islam, with respect to the treatment of prisoners of war and non-combatants. It is intended to provide western nations and other organizations engaged in Muslim countries with a fundamental understanding of the conceptual foundations dealing with this very important and relevant subject. Then, Christopher Spearin discusses today's challenges of maintaining a robust Special Operations Forces (SOF) capability within a relatively small armed forces, such as is the case with Canada.

With respect to strategic thinking, American scholars Ryan Hendrickson, Jonathan Strand, and Kyle Raney present a case study of *Operation Artemis*, the European Union's (EU) peacekeeping deployment to the Democratic Republic of the Congo (DRC) in 2003. Within it, they examine the need for a European Common Foreign and Security Policy (CFSP), and assess the leadership provided in this direction by Javier Solana, a former NATO secretary general, and the EU's High Representative for CFSP since 1999. Next up, Major Ken Craig re-examines 1970's Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) for relevance in today's world, discussing the current challenges and concerns.

Doctor Andrew Godefroy then provides us with a concise overview of a much larger project now underway in the Canadian Army's Directorate of Land Concepts and Doctrine, namely, an in-depth analysis of the army's capability development process as it has unfolded since the end of the Second World War. Specifically, this article, which bridges historical developments with present capabilities and future needs, homes in on the conceptual and doctrinal design portion of the process.

As the cover suggests, Easter Monday 2007 marks the 90th anniversary of the First World War battle for Vimy Ridge, and a re-dedication of the magnificent memorial first completed in 1936. This historic engagement on France's Douai Plain became one of the very few successful Allied operations of the ill-fated Arras Offensive of 1917, and it was a watershed event for the young Canadian Corps. While, contrary to popular mythology, it was far from being an exclusively Canadian event, it did mark the first time all four Canadian divisions fought together, and although the corps suffered over 10,000 casualties, the ridge was captured from the Germans, and was never again surrendered to them during the war. Perhaps more than anything else, this successful engagement by Canadian infantry units, with British units in support, imbued the corps with a fierce sense of battle pride and accomplishment. And the motivation, confidence, and sense of self-worth the success generated would serve the Canadian Corps well in the fierce battles yet to take place. In celebration of this highly significant victory for Canada, Doctor Ken Reynolds of the Directorate of History and Heritage recalls the original commemoration of the Vimy Memorial by King Edward VIII in July 1936, 19 years after the battle, and the Canadian pilgrimage *to* and official representation *at* the event. Gordon MacKinnon then chronicles the service life and the demise of Major-General Malcolm Smith Mercer, the highest-ranking Canadian officer to be killed during the First World War. General Mercer, a reservist, was the first General Officer Commanding of the Canadian Expeditionary Force's 3rd Division. This brave, resourceful, and conscientious officer succumbed to "friendly fire" shrapnel wounds from a stray British shell, received in No Man's Land while on a front lines reconnaissance during the early days of the disastrous 1916 Somme Offensive.

We then offer a *potpourri* of opinion pieces, dealing with privacy and retention issues in the defence intelligence community, a soldier's solution to meeting army recruiting objectives, fiscal problems associated with comparing force levels across nations, the development of a national security strategy in the context of integrated government activity, and another look at the Canadian Peacekeeping Myth. In our *Commentary* section, Martin Shadwick tackles the Arctic, and we close with yet another selection of book reviews.

Until the summer.

David L. Bashow
Editor-in-Chief

VALOUR

Canada's Governor General with the first recipients of Canada's new Military Valour Decorations, 21 February 2007. Front, left to right, Major Fletcher, General Hillier, Chief of the Defence Staff, Her Excellency, the Right Honourable Michaëlle Jean, Sergeant Tower. Back row, left to right, Master Corporal Fitzgerald, Captain Prohar, Sergeant Denine, and Corporal Lamont.

On 6 February 2007, Her Excellency the Right Honourable Michaëlle Jean, Governor General and Commander in Chief of Canada, announced the awarding of four additional military valour decorations to members of the Canadian Forces who have recently displayed gallantry and devotion to duty in combat. Then, on 19 February, Her Excellency formally presented the four military valour decorations to the recipients featured in our last issue, as well as a Star of Military Valour to Major William Fletcher and a Medal of Military Valour to Captain Derek Prohar, two of the four latest recipients. The Governor General said that the medals had been created to recognize valour, courage, selflessness, and devotion to duty in very difficult situations. "That is what our soldiers are enduring in Afghanistan... isolation, intense fire, injury, confusion, and death. Every Canadian who learns about their courage... realizes how difficult it is and realizes their courage." She also said that the medals are an important symbol of support for our troops. "[The recipients] need to see that we understand how difficult it is, that we respect their engagement. The medals are just a way of saying that." Commenting further, the Governor General said that the fighting in Afghanistan has exposed Canadian soldiers to the deadliest combat since Korea. "However, our forces' experience in Afghanistan suggests that the most trying circumstances can bring forth the most noble human qualities, qualities like loyalty, bravery, resourcefulness, compassion, boldness, and sheer determination."

Shortly after the beginning of Canadian involvement in Afghanistan, it was established that the basic conditions for the awarding of the valour decorations had been met. The gallant actions of Canadian Forces members in the face of increased hostilities in recent months have provided the occasion to award them. The three military valour decorations, namely, the Victoria Cross, the Star of Military Valour, and the Medal of Military Valour, were created by Her Majesty Queen Elizabeth II, Queen of Canada, on 1 January 1993. The decorations may be awarded posthumously.

The **Victoria Cross** is awarded for the most conspicuous bravery, a daring or pre-eminent act of valour or self-sacrifice, or extreme devotion to duty in the presence of the enemy.

The **Star of Military Valour** is awarded for distinguished or valiant service in the presence of the enemy.

The **Medal of Military Valour** is awarded for an act of valour or devotion to duty in the presence of the enemy.

Victoria Cross

Star of Military Valour

Medal of Military Valour

platoon had already done a stint of duty at Strong Point Centre several weeks earlier. For 9 Platoon, it was a bittersweet moment. They had weathered the storm well and had shown resilience and courage. Unfortunately, they had also lost two of their comrades.

"As the convoy crept through the gates of Patrol Base Wilson, darkness had descended."

The pain of such loss ran deep, even with hardened men who had already given so much. Nowhere was the sadness more evident than in the unspoken actions of two individuals. On return to Patrol Base Wilson after the action, the commanding officer, the regimental sergeant major and a few others sat around exhausted. Little was said – yet, the silence spoke volumes. Quietly, Warrant Officer Olstad, walked up to the regimental sergeant major, Chief Warrant Officer Bob Girouard, with a very sombre, painful look on his face and a clenched fist. He then took Girouard's hand in his own and placed two 'dog-tag' (identification disc) stubs into the sergeant-major's palm. Bob Girouard closed his hand immediately with a firm grasp. Both men looked at each other and nodded. There were no words; yet, more could not have been said. The powerful message expressed in this simple ceremony conveyed the bonds of warriors, yet the infinite sadness of men. As the American general William Tecumseh Sherman once said so long ago: "War is hell."

CMJ

DND photo AR2006-P020-0027by C.L. Penney, Combat Camera

The casualties are evacuated from Patrol Base Wilson.

VALOUR

The four most recently honoured soldiers are:

- Major William Hilton Fletcher of Victoria, British Columbia – *The Star of Military Valour*;
- Corporal John David Makela of Ottawa, Ontario – *The Medal of Military Valour*;
- Captain Derek Prohar of Edmonton and St. Albert, Alberta, and Avonlea, Saskatchewan – *The Medal of Military Valour*; and
- Major Michael Charles Wright of Shilo, Manitoba, and Oakville, Ontario – *The Medal of Military Valour*.

As Officer Commanding C Company, Task Force Afghanistan, from January to August 2006, Major Fletcher repeatedly demonstrated extraordinary bravery by exposing himself to intense fire while leading his forces, on foot, to assault heavily defended enemy positions. On two occasions, the soldiers at his side were struck by enemy fire. He immediately rendered first aid and then continued to head the subsequent assaults. On these occasions and in ensuing combat actions, his selfless courage, tactical acumen and effective command were pivotal to the success of his company in defeating a determined opponent.

On 16 October 2006, Corporal Makela prevented a fatal attack on his combat logistics patrol by a suicide bomber in Afghanistan. As the turret gunner providing overwatch for the convoy, he accurately identified the approaching suspicious vehicle as a suicide bomber car. Despite the likely potential of an explosion, he maintained his exposed position and applied fire, resulting in the premature detonation of the bomber car. The explosion engulfed Corporal Makela's vehicle and seriously burned him. His valiant and courageous actions inevitably prevented the bomber from reaching his intended target and saved the lives of other soldiers in the convoy.

Assigned as liaison officer with the United States Special Forces in Afghanistan during the battle at Sperwan Ghar, from 5-12 September 2006, Captain Prohar operated as the rear machine gunner on the battalion commander's vehicle. He was wounded by an improvised explosive device during an intense enemy ambush. Despite his injuries, he continued returning fire and assisted the commander with the control of the attack, which resulted in the successful seizing of key terrain. Captain Prohar's courage and actions earned him the respect of the allied soldiers of the United States Special Forces.

On the night of 19 August 2006, Major Wright of Alpha Company, Task Force Afghanistan, demonstrated outstanding courage and exceptional leadership in combat. Directed to move to the Panjwayi District Centre to enhance security, his troops were rapidly engaged and encircled by a significantly larger enemy force. Under intense fire from small arms and rocket-propelled grenades coming from all directions, he refused reinforcements for safety reasons and led his embattled force to outmanoeuvre the enemy, inflicting serious enemy casualties. His courage and his leadership led to the defeat of a much larger enemy force without a single Canadian Forces casualty.

Corporal Makela and Major Wright will have their decorations presented at a suitable ceremony in due course.

Major William Hilton Fletcher, SMV, CD, receiving Star of Military Valour.

Captain Derek Prohar, MMV, receiving Medal of Military Valour.

OTHER VOICES

Aubrey Stoll http://mr.mysnaps.org.uk

The Blue Mosque in Istanbul.

THE TREATMENT OF PRISONERS OF WAR AND NON-COMBATANTS IN THE QURAN

by Brian Bertosa

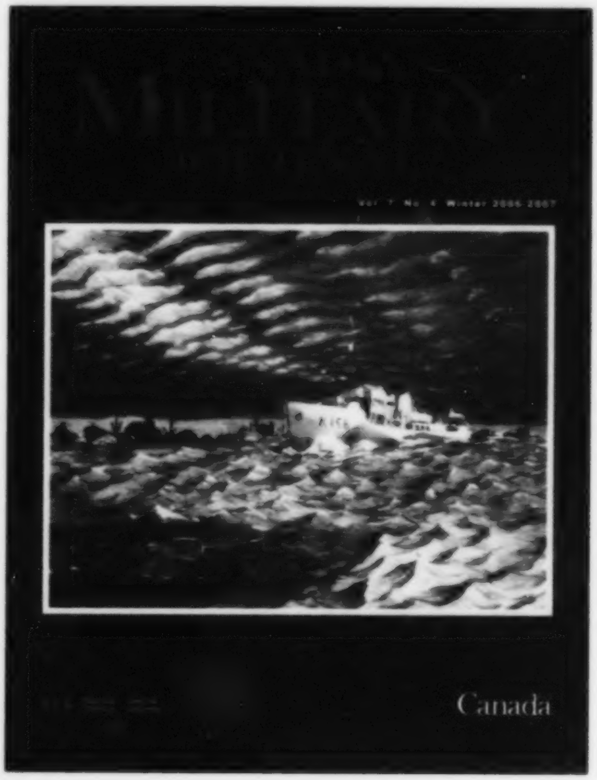
Introduction

The mistreatment of prisoners of war and the suffering endured by non-combatants are seemingly unavoidable by-products of warfare, identifiable in all time periods and with a worldwide cross-cultural representation. Such acts committed during time periods and/or in cultures – with no laws, secular or religious, forbidding them – is lamentable enough. But when they take place in the context of a culture whose members are at least ostensibly guided in their actions by precepts they believe to have been revealed to them by God, such incidents take on an added poignancy. In the case of cultures whose sacred texts can be understood to forbid such practices, the victims of depredations may have been spared had the perpetrators kept in mind the teachings of their religion urging mercy upon those within their power. A prime example of this is Christianity, in which many of the sayings of Jesus can be understood as advocating a radical pacifism.[1] On the other hand, in the case of a religion whose scriptures either showed indifference to the plight of captives and non-combatants or actually advocated the mistreatment of them, the fate of those caught within such situations could be perceived as having a disturbing inevitability. Recent events in Iraq, particularly the executions of captured westerners by the group led by the late Abu Musab al-Zarqawi,[2] raise questions as to whether such treatment is condoned or encouraged in Islam. Accordingly, this article will examine passages in the Quran,[3] the highest authority in all matters in Islam,[4] that bear on the question of the treatment of prisoners of war and non-combatants in an attempt to arrive at an understanding of the message conveyed by the Quran on this subject. In so doing, it is hoped that it will provide members of the Canadian Forces (CF), other western armed forces, and other organizations engaged in Muslim countries with some understanding of the conceptual foundation underlying the activities of at least some members of the Muslim world.

Brian Bertosa *is an independent scholar whose articles have appeared in the* Journal of Military History *and* War and Society. *His military experience includes three years as a reservist with the Royal Canadian Artillery.*

LETTER TO THE EDITOR

Re: Major Andrew Godefroy, *Force Disparity or Knowledge Disparity? Canadian Military Journal*, Vol. 7, No. 4, Winter 2006-2007, in response to Peter Denton's *The End of Asymmetry: Force Disparity and the Aims of War*. Vol. 7, No. 2, Summer 2006.



Andrew Godefroy's response to my CMJ article was both intemperate and ill considered. From its *ad hominem* approach to its errors of fact and comprehension, it demonstrates the cognitive gap that unfortunately seems to exist between military planning and the kind of operations that real security in the 21st Century requires. It was Godefroy's choice – not mine – to illustrate this gap with reference to Iraq and Afghanistan, but I agree with his choice, and would welcome a more substantive debate on the subject, and the role and future configuration of the Canadian Forces, in the journal he edits.

Peter H. Denton, Ph.D.
Associate Professor (History)
Regional Coordinator (Manitoba)
Division of Continuing Studies
The Royal Military College of Canada

DND photo AR2006-S002-0105 by Captain Edward Steward JTF AFG R2

A *Leopard* C2 Tank from Charles Company Combat Team, 1st Battalion, The Royal Canadian Regiment Battle Group rolls out of Forward Operating Base Ma'Sum Ghar en route to Howz-e-Madad in Afghanistan.

Author's collection

The East flank of Strong Point Centre – vineyards and mud walls.

THE DEFENCE OF STRONG POINT CENTRE – 14 OCTOBER 2006

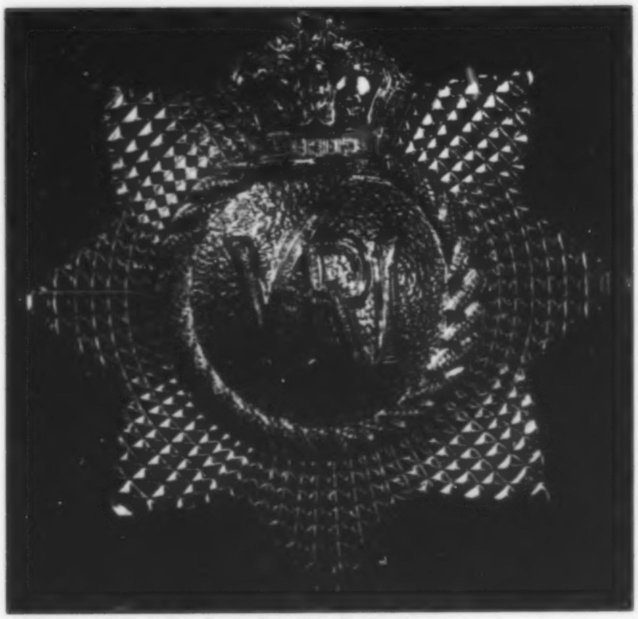
by Colonel Bernd Horn, OMM, CD, PhD

The day started out as had all the others, it seemed, under a blue cloudless sky. Although still early in the morning, the relentless sun began to bake the soldiers of "Charles" Company of the 1st Battalion, The Royal Canadian Regiment Battle Group (1 RCR BG), also known as Task Force 3-06. The Canadian soldiers from Petawawa, based in northern Ontario, took the heat in stride. More irritating was the constant dust churned up by *any* movement, whether vehicle, human, or wind. The fine talcum powder-like sand covered everything, and it was impossible to keep anything clean. To add to the misery were the unremitting sand fleas and flies that tortured the soldiers without pause.

"Charles" Company was deployed in fortified outposts along a stretch of new road that was being constructed in the Pashmul area of Kandahar Province in southern Afghanistan in the aftermath of NATO's *Operation Medusa*. This offensive operation had been designed to root out and destroy the Taliban, who had made the area a stronghold. In fact, Kandahar province, and this area specifically, was the heartland of the Taliban movement. In early September 2006, the International Security Assistance Force (ISAF) Multi-National Brigade, centered upon the combat power of Task Force 3-06, engaged the militants, killing hundreds and forcing the rest to withdraw.

The war, however, was far from over. Hard-core Taliban forces rapidly infiltrated back into the area. They simply blended back into the countryside and among the local population. They adopted guerrilla and terrorist tactics – intimidating locals and coercing them to provide support to the Taliban; planting improvised explosive devices (IEDs) and mines; deploying suicide bombers in vehicles, on bicycles and on foot; and conducting hit and run attacks against coalition forces throughout the area. This enemy was skilled and extremely clever. They quickly learned the limitations of the coalition's capabilities and the constraints embodied in their rules of engagement (ROE). Thus armed, the Taliban struck back swiftly with some effect. As a result, the security situation had once again deteriorated, and Canadian casualties began to mount.

Colonel Horn, *an infantry officer, is currently Deputy Commander of Special Operations Forces Command.*



The cap badge of The Royal Canadian Regiment

Despite this renewed activity by the Taliban in the wake of the destruction wrought by *Operation Medusa*, there was considerable pressure brought to bear by ISAF Headquarters, as well as from national and international governments, to press on with reconstruction in order to demonstrate that progress was being made. Although still engaged in a deadly struggle with Taliban forces, the battle group did what it could.

The construction of the road appeared to be a good place to start. It would serve a twofold function. First, it would fulfill a security requirement. The only existing route through the area was a narrow dirt road that snaked its way through closely directed and restricted (canalizing) terrain that cut through built-up areas and a complex array of compounds. As such, it was impossible to secure and a nightmare to traverse. Most armoured vehicles were simply too large to transit it. Moreover, IEDs and ambushes were a constant threat in an environment that favoured attackers.

The new road would cut a straight 100-metre-wide swath through the marijuana fields and grape vineyards. Its wide berth and straight trajectory would provide easy observation, control, and security. More importantly, this modern, easily accessible road, which would eventually be paved, would furnish local farmers with an excellent route that would allow produce and trade to transit from the fertile Arghandab River Valley to Highway 1, the major artery leading to Kandahar City and beyond.

But before these two major benefits could be reaped, the road had to be completed. This was no easy task. The Taliban harassed the thinly stretched troops persistently. During the night, they would stealthily plant IEDs and mines in the sandy furrow that then represented the road. In addition, they would deploy small teams that would attempt to surprise and ambush the Canadian troops. And they had already immobilized two bulldozers and several other vehicles, through IED and mine strikes.

"The Taliban harassed the thinly stretched troops persistently."

The 1 RCR BG soldiers faced a formidable task. With a very active area of operations (AO) spanning approximately 60,000 square kilometres, the battle group was stretched thin. Exacerbating this challenge was the fact that in less than two months, TF 3-06 had already suffered 15 soldiers killed in action and a further 85 wounded. Very few replacements had yet arrived; yet the scheduled leave plan had now also "kicked in," and some troops were being rotated out of theatre for the three weeks of leave that they were entitled to during the six-month tour of duty.

To compound their problems even more, the terrain was a soldier's worst nightmare. Marijuana fields as high as nine feet tall obscured visibility, even when observing from a turret of a Light Armoured Vehicle (LAV) III. The plants also absorbed energy and heat very readily. As a result, it was very difficult to penetrate the forests of 'pot' with thermal surveillance equipment. Burning the fields with white phosphorous and diesel fuel also failed, because the plants were still too full of water. All these factors afforded the Taliban a high degree of freedom of movement.

However, these conditions were only part of the problem. The rest of the landscape was covered by grape vineyards consisting of an array of one-metre-high dirt walls spaced approximately a metre apart, upon which the vines grew. These provided additional protection from which to fire, or to move across the battlefield. And then there was the large array of buildings and compounds and other walls, as well as 10-metre-high grape-drying huts with firing ports already built in that existed throughout the area. These structures, as well as all others, were virtually impregnable strongholds as their walls were anywhere from .5 to 1.5 metres thick. They were constructed of a mix of mud, thatch, and straw. However, once they had dried and baked in the heat of the sun, they were as solid as concrete andcould only be penetrated by powerful munitions. In addition, the entire area was interconnected with a canal system that permitted concealed, high-speed dismounted approaches throughout the battlefield.

To assist "Charles" Company in securing the road construction, Afghan National Security Forces (ANSF), after weeks of cajoling the Afghan national government, were finally sent into the area. However, although they were welcomed, they were of limited value. The Afghan National Army (ANA)

"In any case, the behavior that is urged upon the captor is to provide "protection" and "safety."

An idolater, the primary enemy of the faith in the Quran,[32] seeking asylum with a Muslim warrior would take the form of either a combatant giving himself up, or a non-combatant seeking protection. The distinction is somewhat moot, however, for the majority opinion among the quranic commentators would come to regard even non-combatants – such as women, children, the disabled, and monks[33] – among the unbelievers as the enemy,[34] and non-combatants thus became prisoners of war.[35] In any case, the behaviour that is urged upon the captor is to provide "protection" and "safety." The *hadith* literature expands considerably upon this, directing that, among other things, prisoners be protected from extremes of heat and cold, that they receive medical treatment, that they be allowed to complete wills for their property which will be communicated to their governments, and that near relations, i..e., in the case of a family taken into captivity, be kept together.[36]

There is, of course, a complicating factor here. The idolater is to be granted protection "so that he may hear the Word of God," i.e., to have the Islamic faith preached to him, including, no doubt, the opportunity to convert. The phrase that follows, "and then convey him to safety," is not, in its plain sense, conditional upon the prisoner accepting the call to Islam, but it may eventually have come to be understood by the commentators to mean that. In any event, the sentiment expressed here is but a small step away from the unambiguously conditional passages to be examined presently.

Hard-line or "Sword" Verses

Thus far it has been demonstrated that the Quran advocates that prisoners of war, as a bare minimum, be kept from harm, that they be fed, and that they be either released upon payment of a ransom, or let go without ransom. The overall tone of the injunctions in the passages discussed up to now is one of mildness. But as has been alluded to previously, there is another class of passages in the Quran, of which the next three verses to be examined are among the best examples, that urge upon believers the fighting of unbelievers until certain conditions are met. In this scheme, the status of non-combatant, or, in the case of a combatant, the act of giving oneself up, is not enough.

Quran 9:5

> When the sacred months are over slay the idolaters wherever you find them. Arrest them, besiege them, and lie in ambush everywhere for them. If they repent and take to prayer and render the alms levy, allow them to go their way. God is forgiving and merciful.

This is the classic "sword verse" of the Quran, the origin of the (not strictly accurate) phrase "Islam or the sword."[37] It is understood as the warrant for total religious war against all unbelievers,[38] including non-combatants.[39] As such, it is considered to abrogate 124 less-aggressive verses of the Quran. Nevertheless, as can be derived from the verse, this state of affairs was only to continue until or unless the unbelievers accepted Islam. Taking to prayer and rendering the alms levy are recognizable enough as two of the five pillars of Islam. To "repent" was interpreted as another of the pillars, that of bearing witness to the unity of God and the prophethood of Muhammad.[40] The question was examined by the commentators of why only three of the five pillars are represented here,[41] but it is clear that the remaining two, that of fasting during Ramadan and making the *hajj* to Mecca,[42] are not likely able to be carried out on the spot. Hence, the three requirements given here came to be regarded as a "rough-and-ready" indication of at least the outward observance of Islam. This viewpoint is supported by a *hadith*, in which Muhammad gives the same three requirements for the cessation of hostilities, with the exception that repentance is replaced by the bearing of witness.[43]

If the prisoner refused the call to Islam and the opportunity to join the Muslim community, various options were open to his captors, according to the jurists. Gratuitous release, release by ransom, and the related prisoner exchange, all derived ultimately from Quran 47:4-5, have already been discussed. However, Quran 9:5 and other "sword verses" provided justification for a further, grimmer option, that of execution.[44] In this as well, there is a precedent set by Muhammad, who is said to have been responsible for the execution of four prisoners of war.[45] While the four main schools of Islamic law may not all have agreed on the conditions of release, or whether release was even possible, they were unanimous on the permissibility of execution.[46] This went so far, in the opinion of some, as to allow the act to be carried out immediately, i.e., before the prisoner had the chance to convert to Islam. However, less "hard line" opinion held that a prisoner could only be killed under certain conditions, such as high *raisons d'état*, the need to weaken the enemy,[47] or if he were guilty of war crimes.[48]

"The last option available to the captor is enslavement, and on this also, the jurists were unanimous."

The last option available to the captor is enslavement,[49] and on this also, the jurists were unanimous.[50] Justification for their viewpoint can be had in the practice of Muhammad, who is said to have enslaved thousands.[51] While not directly derivable from Quran 9:5 or the remaining verses examined here, enslavement can be

troops that arrived were relatively professional, adequately trained, and ready to enter battle, as long as they had Canadian accompaniment, but there were just too few of them. Instead of the 300 promised, only a small group of approximately 40 arrived to assist the Canadians.

Conversely, the Afghan National Police (ANP) were qualitatively on the opposite extreme of the spectrum. Young, untrained, and answerable directly to the governor of the province, they resembled and behaved more like common thugs than police. They wore no uniforms, and they were notoriously corrupt and untrustworthy. Significantly, large elements therein were suspected of being sympathetic to, if not in league with, the Taliban.

Within this context, "Charles" Company began yet another normal day in what arguably could be called Afghanistan's answer to the "Wild West." As the experienced and hardened commanding officer of the battle group, Lieutenant-Colonel Omar Lavoie, rolled down the new road under construction with his four vehicle convoy to coordinate with his sub-units and to verify defences and progress being made, he came across 1 Section, 9 Platoon, of "C" Company, (Call Sign 33A). Their LAV III, which was located halfway between the 7 and 9 Platoon positions, had backed over an IED, and the vehicle had become what is known as a mobility kill. Luckily, no one had been injured. However, the task force had just lost another precious vehicle that would be hard to replace.

Significantly, the IED had been placed in the middle of the unfinished road approximately 400 metres from 7 Platoon's defensive position, which was co-located with a small ANA detachment. Consequently, everyone was mystified as to how this had transpired. How had the "ghosts of Panjwayi" planted the device without being seen? But an IED strike was not an uncommon occurrence, and efforts soon turned to recovering the vehicle back to their staging point, known as Patrol Base Wilson.

As the morning wore on, members of 7 Platoon continued with their surveillance duty in the increasing heat. Those not on duty within the LAV III or at sentry positions sheltered themselves under a tarpaulin behind the protection of a low wall, situated between two buildings that had been partially destroyed during *Operation Medusa*. On the opposite side of the wall ran a canal in which an ANA detachment had taken residence. The ANA manned several observation posts that were constructed to control the old road and the terrain to the west.

The members of the platoon had now been in the field in this threat environment for 23 days straight. They slept, ate, and tried to relax in the filth that surrounded them. *When* they slept, it was on Therm-A-Rest™ mattresses spread on the ground with their body armour at their side. Water was in short supply, and facilities were lacking – washing clothes was unheard of, and even personal hygiene was limited. The incessant dust covered everything and made maintenance of weapons and vehicles a constant concern. Conditions were primitive, to say the least.

At approximately 1100 hours, a radio message arrived, stating that a group of three Taliban had been seen to the west of 7 Platoon's position. Warrant Officer Ray McFarlane, the platoon warrant officer and second-in command, and Sergeant Donovan Crawford, quickly coordinated with the ANA detachment. After patiently trying to convey the message to the ANA leader, who understood some English, and accompanied by a large degree of innovative sign language, the message was passed and the ANA was mobilized. With members of 7 Platoon close at hand, their 60mm mortar ready to engage in the fight, the ANA sent a small patrol out several hundred metres from the position to investigate the sighting.

Excited voices could soon be heard close by, followed by the "whoosshh" of an RPG 7 rocket and some small arms fire. Within minutes, the ANA soldiers returned with huge smiles, gesturing with waves of the hand and a simple, "Taliban gone." Warrant Officer

Author's collection

Members of 7 Platoon seek shelter from the burning sun while not on immediate sentry duty. An ANA detachment is deployed on the other side of the wall.

CMJ collection

An illuminated page from the Quran.

understood in some sense as the "other side of the coin" of execution, for there was frequently an age and gender divide between those who were to be killed, namely adult males, and those, women and children, who were to be enslaved. While this divide appears to be a holdover from pre-Islamic Arab practice, Muhammad, in fact, worked diligently to break the hold of old custom on the emerging Muslim community. Rather, it is a coincidental result of his admonitions gainst the killing of women and children: if they were not to be released, all that remained was their enslavement.[54]

Quran 9:29

> Fight against such of those to whom the Scriptures were given as believe in neither God nor the Last Day, who do not forbid what God and His apostle have forbidden, and do not embrace the true Faith, until they pay tribute [i.e., payment] out of hand and are utterly subdued.

Whereas Quran 9:5 is directed against idolaters, this second "sword verse" applies to "those to whom the Scriptures were given," i.e., Scriptuaries, or "People of the Book." These were regarded by Muhammad as those to whom a prior revelation had been given, such as the Jews and the Christians.[56] As the expanding Islamic polity encountered other peoples with sacred texts who did not want to give them up, and to whom the conquerors would presumably have found it impracticable to apply the sanction reserved for uncooperative idolaters, the category of Scriptuaries gradually expanded to include Zoroastrians, Hindus and Buddhists. In this scheme, the way for Scriptuaries to avoid execution or enslavement is to pay a poll tax (translated, somewhat idiomatically, as "tribute" by Dawood) and to agree to live as second-class citizens. The latter requirement is derived from the phrases "out of hand" and "utterly subdued." While the precise meanings of these have never been clear, they came to be understood as requiring a form of ceremonial humility on the part of those paying the poll tax. Interestingly, Firestone speculates that the words "to whom the Scriptures were given" may have originally been missing from the verse, because both Jews and Christians believe in God and the Last Day. In that case, the verse would apply to idolaters, and two early commentators did interpret the verse to mean that the poll tax could be collected from idolaters. This would have been incompatible with the militant view towards idolaters that came to prevail.

Quran 2:189

> Fight against them until idolatry is no more and God's religion reigns supreme. But if they desist, fight none except the evil-doers.

This verse, understood as a command to fight until Islam is the religion of hegemony, conveys, in its plain sense, the idea that idolaters merely have to give themselves up in order for the Muslim warrior to cease hostilities against them. The term "evil-doers" (translated, perhaps more accurately, as "oppressors" by Firestone) may have been understood, according to this scheme, merely as "aggressors." This idea is incompatible with the militant stance against idolaters urged in Quran 9:5. Hence, the commentators understand "desist" in the sense of desisting from idolatry, i.e., converting to Islam, while taking "evil-doers" to mean those that refuse to convert. The verse then becomes the functional equivalent of Quran 9:5. Perhaps the classic statement of the interpretation placed on this verse by the commentators comes from the encyclopedic quranic commentary of al-Tabari: "even if the idolaters ceased fighting, it is still a requirement for the Muslims to fight them until they become Muslims."

Courtesy of Auteur Productions http://www.3faiths1god.com

Imam at prayer from the documentary, *Three Faiths, One God: Judaism, Christianity, Islam.*

Reconciling Contradictions: Classical and Modern Approaches

The contradiction between the first group of quranic passages examined in this article, urging mild treatment of prisoners of war, and the second group, extended moreover to include non-combatants, is striking. Muslim commentators have consequently, from the 8th Century, constructed a conceptual framework for arranging the various quranic pronouncements on warfare in an attempt to make sense of their dissimilar nature. This scheme supposes a gradual evolution of the Quran's attitudes to war, corresponding to four historical phases in the life of Muhammad and the early Muslim community. In the first phase, non-confrontation was urged upon Muhammad and his followers, due to their relative weakness in hostile Mecca. In the second phase, after the *hijra* (migration) to Medina and relative safety, revelations were received allowing fighting against their Meccan enemies, but combat of a defensive nature only. With the requirement to raid Meccan caravans as a means of supporting themselves,[63] the third phase witnessed the receipt of permission to initiate hostilities, as long as these were carried out according to pre-Islamic rules of conduct. In the final phase, with the Muslims moving into the ascendancy, the tone of the revelations changed to unlimited religious war.[64] The quranic passages advocating mild treatment of prisoners would then, in this scheme, belong to the second or third phase, while Quran 2:193, 9:5 and 9:29 unquestionably belong to the fourth phase. Since they were the latest pronouncements on the subject to be received, the revelations of the fourth phase are to be taken as normative for all time, thereby solving the problem of which quranic pronouncements on the subject, all of which remain preserved in the canon, are to take precedence.[65]

An alternative explanation, less schematic than the one above, has been put forward by Reuven Firestone, in Chapter 4 of his book, *Jihād*. It has already been noted that the Quran provides virtually no information regarding the historical provenance of its pronouncements. Hence, it must be kept in mind that the scheme outlined above, as compelling as it

may be, is no more than a speculative construct, dating from no closer than the 8th Century to the events of which it attempts to make sense. The various passages on war in the Quran, therefore, do not necessarily follow each other in an evolutionary progression through time, much less do they represent the view of the entire Muslim community on the subject at any given point on that continuum. Rather, the community, far from being the monolith the commentators often make it out to be, has harboured various views on warfare, including the treatment of prisoners of war and the involvement of non-combatants. The diverse utterances of Muhammad on these subjects as preserved in the Quran, therefore reflect his dealings with these different currents of opinion at various times. Rather than a gradual hardening of opinion as Muhammad's life progressed, diverse viewpoints may have been held by members of the community right up until, and even beyond, Muhammad's death and the end of the quranic period. The militant stance of the commentators, then, may only be a reflection of opinion and practice prevailing in their own times that was read back by them into the quranic period. Hence – and this is possibly where the real importance of Firestone's contribution lies – no quranic passages on warfare take precedence over any others, and thus, modern-day reformers wishing to moderate the more militant aspects of resurgent Islam have as much quranic justification to back their views as do those who stand in opposition.

"The militant stance of the commentators, then, may only be a reflection of opinion and practice prevailing in their own times..."

Conclusion

That the injunction of Quran 47:4 to "strike off their heads" at least appears to have had an eerie fulfillment in recent events can hardly be denied. Islamic military history certainly containssome spectacular precedents, particularly during the Crusades,[56] when Muslim armies were fighting European invaders on their home soil, a situation that many in the Muslim world no doubt feel is being replayed currently in Iraq and Afghanistan. Nevertheless, that same history can also produce examples of a different sort. Consider this speech of the caliph Abu Bakr, delivered to the Muslim armies assembled for the invasion of Syria in 632:

> In the land you will invade kill neither the aged, nor the little child, nor the woman. Do not force the stylite from his high perch and do not harass the solitary. They have devoted themselves to the service of God. Do not cut down any fruit-tree, neither damage any crop, neither maim any domestic animal, large or small. Wherever you are welcomed by a city or a people, make a solemn pact with them and give them reliable guarantees that they will be ruled according to their laws and according to the practices which obtained among them before our time. They will contract with you to pay in tribute whatever sum shall be settled between you, then they will be left alone in their confession and in their country. But as for those who do not welcome you, make war on them. Be careful to abide by all the just laws and commandments which have been given to you by God through our prophet, lest you excite the wrath of God.[57]

Would that it had been so in all times and in all places.

CMJ

DND photo by Brad Lowe

RMC Muslim cadets at prayer.

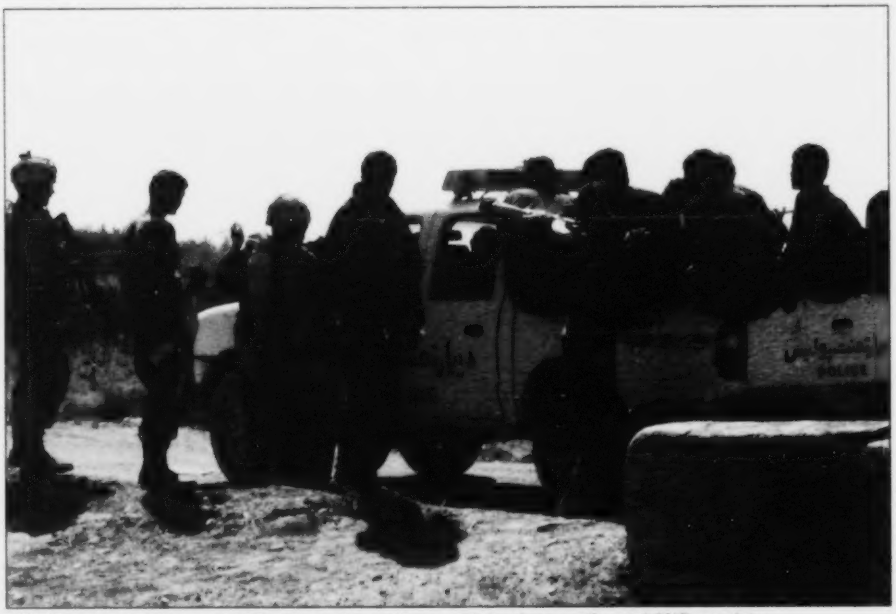
NOTES

1. Some of the better-known examples include the injunction to turn the other cheek (Matthew 5:39, Luke 6:29), the warning that "all who take the sword will perish by the sword" (Matthew 26:52), and Jesus's command to Peter to put down his sword in the scuffle prior to his arrest (Matthew 26:52, Luke 22:51, John 18:11; Peter is named only in John's account). But even Jesus's record in this regard is by no means perfect: there is his enigmatic statement, "I have come not to bring peace, but a sword" (Matthew 10:34), and his command to his disciples to buy swords on the night of his arrest (Luke 22:36, 38; quotations are from the *New Revised Standard Version Bible* [New York and Oxford: Oxford UP, 1989]).
2. "Profile: Abu Musab al-Zarqawi," *BBC News, International Version*, 10 November 2005 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3483089.stm>.
3. Unless given in a quotation or bibliographic reference, Arabic diacritical marks, along with the symbols '(ayn) and '(hamza), have been omitted, as they contribute little or nothing to an English-speaker's pronunciation of Arabic names or terms.
4. Theodor Nöldeke, "The Koran," *Encyclopaedia Britannica*, 1891, reprinted in Ibn Warraq (ed.), *The Origins of the Koran: Classic Essays on Islam's Holy Book* (Amherst, NY: Prometheus, 1998), pp. 62-63. As Nöldeke explains, this belief goes as far as to claim that the Quran is "immanent in [i.e., dwelling within] God, and consequently *eternal and uncreated*" (p. 63; italics in original).
5. *Hadiths* are brief anecdotes about the words and deeds of Muhammad, constituting a voluminous literature (Reuven Firestone, *Jihãd: The Origin of Holy War in Islam* (New York: Oxford UP, 1999), p. 94.
6. These are the Hanafi, Hanbali, Maliki and Shafii schools, which had become the orthodox and authoritative schools in the Sunni tradition by the 11th Century (Sherman A. Jackson, "Domestic Terrorism in the Islamic Legal Tradition," *The Muslim World* Vol. 91 (2001), p. 295.
7. Reuven Firestone, "Conceptions of Holy War in Biblical and Qur'_nic Tradition," *Journal of Religious Ethics* 24.1 (1996), pp 109-110.
8. From the second millennium BC, first using imported scripts, then those of their own making (Robert G. Hoyland, *Arabia and the Arabs: from the Bronze Age to the Coming of Islam* (London and New York: Routledge, 2001), pp. 78-79.
9. One example of many is the Annals of the Apostles and the Kings by the historian al-Tabari (ca. 838-923), translated as Franz Rosenthal (trans.), et al., *The History of al-Tabarī*, 39 vols. (Albany: SUNY Press, 1985-99).
10. See Jackson, p. 306-307, Note 5, and p. 309, Note 52, for examples of the pitfalls non-specialists can run into when attempting to wade into the field of Islamic legal studies.
11. *The Muslim World* 87.1, pp. 44-53.
12. He states, among other things, that his article "challenges the Orientalist notion that Islam is spread by force" Thomas, p. 53.
13. ..ltimore: Johns Hopkins Press.
14. ..e Note 6.
15. See Note 5. This book was re-released in paperback in 2002, as with so many other works on Islam that might otherwise have languished were it not for the September 2001 terrorist attacks in the United States. This work largely supersedes, and in fact goes well beyond, the quranic portion of the author's previous "Conceptions of Holy War in Biblical and Qur'_nic Tradition" (see Note 7).
16. Firestone, *Jihãd*, p. 99.
17. *Ibid.*, p. 70.
18. Firestone, Conceptions, p. 108.
19. Firestone, *Jihãd*, pp. 47, 69.
20. The remainder of 47:4, not given here, is irrelevant to the discussion. All quranic quotations are from N.J. Dawood (trans.), *The Koran*, 5th Edition (Harmondsworth: Penguin, 1997). While this version lacks (as do all too many Penguin editions of ancient works) exhaustive verse numbering, reducing its value for scholarly work, it more than makes up for this in terms of readability; in particular, it is one of the few available that is written in modern English, without the affected language of the King James Bible. Incidentally, notwithstanding the claims of many of its detractors, this version follows the traditional order of the *suras* (chapters), and has done so since the 1990 printing.
21. Thomas, p. 47; see also Khadduri . p.127.
22. Thomas, p. 51.
23. *Ibid.*, p.47. Khadduri (p. 127) points out that the caliph Abu Bakr, the successor to Muhammad, was against release for ransom, which implies that he thereby approved of gratuitous release.
24. Thomas, p. 51.
25. *Ibid.*, pp. 50-51.
26. *Ibid.*, p. 51.
27. Khadduri, pp. 127-128.
28. Thomas, p. 49.
29. Firestone, *Jihãd*, p. 161, Note 84.
30. Thomas, p. 52.
31. *Ibid.*, p. 50.
32. Firestone, *Jihãd*, p. 63. To all practical intents and purposes, the terms for "idolater" and "unbeliever" are used interchangeably in the Quran. Others against whom it was considered obligatory for the Muslims to fight are Scriptuaries, i.e., "People of the Book" (i.e., Quran 2:109) until they pay the poll tax; "hypocrites" (i.e., Quran 9:73), those that appear outwardly to believe but actually oppose Muhammad and the community; and those Muslims who oppress other Muslims.
33. Thomas, p. 48.
34. Firestone, *Jihãd*, pp. 56, 154, Note 68.
35. Thomas, p. 48.
36. *Ibid.*, p. 50.
37. Firestone, *Jihãd*, pp. 62, 89.
38. See above, Note 32 regarding the synonymity of idolaters and unbelievers. Regarding themselves as non-idolaters *par excellence*, Muslims considered all other faiths idolatrous, although with varying degrees of accuracy, particularly in the case of the Jews.
39. Firestone, *Jihhãd*, pp. 63, 89.
40. *Ibid.*, p. 63.
41. *Ibid.*, p. 62.
42. Arthur Goldschmidt, Jr., *A Concise History of the Middle East*, 5th Edition (Boulder, Colorado and Oxford: Westview Press, 1996), pp. 43-44.
43. Firestone, *Jihhãd*, p. 63.
44. Khadduri, p. 127, Thomas, p. 47.
45. Thomas, p. 49.
46. *Ibid.*, p. 47.
47. Khadduri, p. 127.
48. Thomas, p. 49.
49. Khadduri, p. 128, Thomas, p. 48.
50. Thomas, p. 47.
51. Khadduri, p. 131. He emancipated thousands as well, although this was often conditional upon their accepting Islam (Thomas, p. 48).
52. Firestone, *Jihãd*, pp. 87-88.
53. Firestone, *Jihãd*, p. 56, Khadduri, p. 129, Thomas, p. 48.
54. The other possible fate of a prisoner, one of perpetual captivity, was not one of the jurists' options, and may in fact have been considered synonymous with enslavement.
55. Firestone, *Conceptions*, p. 111.
56. *Ibid.*, p. 112.
57. Thomas, p. 47.
58. Firestone, *Jihãd*, p. 89; see also p. 64.
59. *Ibid.*, p. 161, Note 81.
60. *Ibid.*, p. 89.
61. *Ibid.*, p. 86.
62. Al-Tabari, [*Commentary*], Book 9, p. 250, quoted, in Firestone, *Jihãd*, p. 160, Note 74. I have omitted the full Arabic title of al-Tabari's commentary. There is no possibility of confusion with his *Annals* in any case.
63. Goldschmidt, pp. 33-34.
64. Firestone, *Conceptions*, pp. 108-109, *Jihãd*, Chapter 3.
65. Firestone, *Conceptions*, pp. 110-111.
66. The most egregious examples, among many, are probably the massacre of the pilgrims of Peter the Hermit in 1096 (Zoé Oldenbourg, *The Crusades*, Anne Carter (trans.) (New York: Pantheon, 1966), p. 85, and Saladin's execution of all of his Templar and Hospitaller prisoners after the battle of Hattin in 1187 (Oldenbourg, pp.422-423).
67. *Chronicle of AD 1234*, § 47, Text No. 13 in *The Seventh Century in the West-Syrian Chronicles*, Andrew Palmer and Sebastian Brock (trans.), Introduction by Robert Hoyland, Translated Texts for Historians 15 (Liverpool: Liverpool United Press, 1993).

attack was coming from the west so that the enemy could use the bright sun to mask their movement and to blind the defenders.

Those on sentry duty responded with alacrity. The 25mm cannons on the LAVs, aided by thermal sights that could see through the dust, thundered in reply, supported by light-machine guns (LMGs) and GPMGs. The other troops quickly manned their fighting positions.

When the storm struck, Private Jess Larochelle was positioned in the southern-most machine gun pit. The enemy attack washed over him like a rogue wave. His position erupted in explosions as bullets and shrapnel hissed through the air around him. Larochelle thought he was hallucinating when he witnessed what he perceived as mini-explosions going off above his outpost. Little did he realize at the time that the enemy was using RPG munitions that emitted mini cluster rounds from their 75mm warheads, which, in turn, exploded, spraying deadly shrapnel, much like an air-burst round. Despite the weight of fire directed upon him, Larochelle continued to fire back at the tree line at his invisible antagonists.



Author's collection

"C" Company soldiers and ANA stop and question a vehicle of non-uniformed ANP members.

Close by, the commanding officer's tactical headquarters had just started to roll when a RPG rocket swished to the rear and exploded in a ball of flame approximately 80 metres behind the convoy. Mere minutes earlier, Lieutenant-Colonel Lavoie, the platoon commander and others had been standing in that exact spot. The three LAVs and the RG-31 *Nyala* armoured vehicle, which made up the tactical headquarters, all swung around and immediately began to engage the enemy, adding an enormous amount of fire into the fields and buildings to the west from where the enemy assault was originating. The enemy was now being pounded by a hailstorm of return fire.

Unfortunately, this all came a bit too late. As the "pum-pum-pum" of the 25mm cannons echoed across the battlefield, the first situation report (sitrep) cut through the noise of the battlefield and hit everyone as if they had been struck through the heart with a spike – "two VSA [vital signs absent], three wounded." Stark reality had once again played itself out. The Taliban are little match for the western forces in either training or equipment. They rely on surprise, through IEDs, mines, or ambushes. They depend upon success in the first 30 seconds of an engagement before they become engulfed in return fire. Once again, they got lucky.

The crew and section of Call Sign 33B were resting when the attack commenced. Private Jesse Kezar was in the driver's hatch, and Corporal Jeremy Penney was in the gunner's seat when the initial barrage of fire hit. Corporal Penney attempted to fire the 25mm gun, but the cannon jammed. Corporal Darryl Jones was in the process of moving into the turret from the rear of the LAV when the RPG round struck near the vehicle's laser warning tower. The resultant explosion showered the area with shrapnel, as lethal shards of metal and blast washed down through the rear air sentry hatch and over the back deck, killing one soldier who had been seated on the left bench and wounding another, who was seated on the right bench. The same round also killed the section commander and wounded two others, who were at the back of the vehicle.

At exactly the same moment, 1500 hours, 7 Platoon was also attacked. RPK machine gun fire and RPGs engulfed the surprised troops. Bullets stitched their way along the wall that soldiers earlier had rested against, kicking up dirt and forcing all of them to find cover. The fire emanated from the grape-drying hut the six "farmers" had been approaching earlier. However, the platoon replied in rapid succession, bringing all its firepower, as well as that of the neighbouring ANA, to bear. During the contact, as many as 20 to 30 enemy personnel were sighted in this area alone. Notwithstanding the enemy's strength, the situation was brought under control.

U.S. Air Force Photo 030131-O-9999J-007 by Tech Sgt. Michael Featherston

A special forces tactical air control party training in full gear on Pope Air Force Base, North Carolina. They work in conjunction with special forces around the world.

SOF FOR SALE: THE CANADIAN FORCES AND THE CHALLENGE OF PRIVATIZED SECURITY

by Christopher Spearin

Introduction

In the 21st Century, despite a history of ad hoc reactions and indifference, Canada has certainly entered the elite ranks of the world's Special Operations Forces (SOF) community.[1] The December 2001 federal budget allocated an additional C$119 million to Joint Task Force 2 (JTF 2), Canada's Tier One SOF organization, in order to double its capacity by increasing its ranks to as many as 600 frontline personnel. JTF 2's traditional counter terrorism responsibilities, or "black" operations, have grown alongside "green" operations (i.e., direct action and unconventional warfare missions) in countries such as Afghanistan. Additionally, in January 2006, the government announced the creation of a 750-strong special operations regiment to conduct Tier Two/Tier Three-type SOF activities. Complementing all of these developments was the standing up, on 1 February 2006, of the Canadian Special Operations Force Command, with responsibility to conduct either supported or supporting operations. As a result, SOF personnel arguably have become the Canadian Forces' (CF) fourth service.

Now that Canada, through its financial commitments, military operations, and personnel increases, has identified the important contribution of SOF, the challenge will be twofold: to maintain a robust SOF capability in a relatively small military and to massage a variety of concerns likely to be held by the army, the navy, and the air force regarding "the new kid on the block." Unfortunately, these challenges will likely be heightened by the increased attractiveness of this more prominent and larger SOF pool to international private security companies (PSCs).[2] Currently, the United States and the United Kingdom, even with their larger force structures, are feeling the strain caused by the drain of SOF expertise to the private sector. In Iraq alone, there are some 20,000 PSC employees, and a significant number of them possess SOF experience. This number reflects anecdotal assertions that Iraqi PSC service constitutes the largest reunion of American SOF personnel in history, and that there are more former British Special Air Service (SAS) personnel in Iraq than there are those currently serving in uniform.[3] As for the CF, though official numbers have not been released, it has already lost valuable SOF personnel, thus reinforcing the CF view that, "[t]he world-renowned reputation of JTF 2 as a SOF...unit has drawn attention from many of these security firms."[4]

Doctor Spearin *is an Assistant Professor in the Department of Defence Studies and Deputy Director of Research at the Canadian Forces College. His work, which pertains to defence policy and the privatization of security, has been published in a variety of prestigious forums.*

Back at 9 Platoon, Sergeant Walsh organized his section to better engage the enemy in their location. He placed Corporal Nick Damchuk, Private Jay Royer, and Private Garret Achneepineskum behind a small berm, directly behind his LAV III, Call Sign 33C, where they laid down suppressing fire to the area west of the stronghold. Sergeant Walsh then deployed Corporal Chris Saumure and Private Ed Runyon-Lloyd to the front of the LAV to observe for enemy activity to the east of the position. Corporal Mike Lisk was in the turret of Call Sign 33C, and Master-Corporal Rob Murphy, who used the small escape hatch on the LAV to crawl up into the turret, soon joined him. Due to the lack of enemy activity in their primary arcs to the northeast of the position, Master-Corporal Murphy traversed the turret over the back deck of the LAV, so that the cannon could be directed to the southwest. He then used the height of the pintle-mounted machine gun to fire over the high feature to their front, adding extra firepower to the fight. All the while, Corporal Jeff Morin began redistributing ammunition to the section, since the tempo and intensity of the combat had quickly depleted the immediate supply.

Simultaneously, Lieutenant Corby rapidly moved to his headquarters LAV, sited upon the north side of the position, to ensure that a contact report had been transmitted. As he neared his vehicle, he could see the occupants busily engaging a large number of enemy personnel directly to the west. Corporal Morgan Gonci had been in the driver's hatch before the attack. As the first few rockets exploded nearby, he could feel the LAV shake. Corporal James White, observing from the gunner's seat, also felt Call Sign 33 reel as a RPG rocket hit the front right side of the vehicle, ripping off some of its upper-armour plating. At the onset of the attack, Sergeant Craig Dinsmore crawled up through the rear of the vehicle into the crew commander's seat, and Corporal Gonci immediately began to provide target indication from the driver's hatch. Simultaneously, Corporal Shane Robertson and Corporal Joey Paolini jumped into the back of LAV and raised the ramp. When Lieutenant Corby arrived, he banged repeatedly on the back door until it was opened. He then instructed Robertson and Paolini to provide security to the north of Call Sign 33, in order to ensure the enemy did not outflank their position.

"The initial barrage of enemy fire caught the soldiers of "Charles" Company by complete surprise."

Corby now took a headset and sent a supplementary contact report on the company net. He also requested a fire mission, sending his exact location, the distance to the enemy, and the relative bearing. Fortuitously, Major Greg Ivey, the commanding officer's affiliated battery commander, who travelled in the 9er Tac convoy, was already in the process of calling in artillery support. Within 10 minutes of the start of the engagement, 155mm rounds exploded with an earth shaking "krummpp" 400 metres away, close to Strong Point Centre. In addition, word was passed over the net that "AH" (*Apache* attack helicopters) were on their way inbound.

Satisfied that the call for fire had been acted upon, Corby now tried to raise his sections on the radio to get a more accurate read on the battle. He began with the observation post possessing the GPMG, as it occupied the highest vantage point. However, he then became concerned when he received no reply. His second call went to Call Sign 33B, located to the south of the position. Corby received a sitrep from Corporal Jones, who was in the turret of the 2 Section LAV. Jones informed the platoon commander that they had two casualties who were "vital signs absent." He also requested that the assigned medic come to his location to look after the other three wounded soldiers. Corby questioned Jones on the extent of the other injuries, and determined that they were not critical. Luckily, there was an advanced-qualified soldier *in situ* to administer first aid. However, that individual, Master-Corporal Jeremy Leblanc, was in dire need of additional medical supplies. As a result, Corby decided not to risk his only medic, who was stationed in the headquarters LAV, by sending her across exposed terrain in light of the heavy volume of enemy fire. Instead, Corby grabbed the medical bag and made his way to 2 Section's location himself. Meanwhile Corporals Paolini and Robertson, positioned on the outside of the headquarters vehicle, were busy engaging the enemy. Between these two soldiers, they experienced two separate groups, five individuals in total, with small arms and RPGs engaging their position alone.

Out on the road, the commanding officer's convoy continued to pour fire into the buildings, the wood line, and the marijuana fields. Call Sign 9B2, commanded by Captain Chris French, the forward deployed operations officer, developed a malfunction with their 25mm cannon. As a result, when the call came from 9 Platoon Headquarters that they were in desperate need of ammunition, Captain French rushed his vehicle over to Strong Point Centre. Dropping the ramp, Corporal Nick Friesen and one of the passengers grabbed heavy cans of ammunition and dashed across the open ground, ducking into Call Sign 33 to deliver the badly needed supplies. They were joined immediately by Corporal Robinson, who assisted in the hauling of ammunition. The original two stalwarts of this particular effort would later make a similar dash to pick up casualties, only to learn that the issue had already been settled – such is the confusion of combat.

At the same time, Lieutenant Corby moved back to Call Sign 33C, which occupied the centre of the platoon position. He looked across at Call Sign 33B,

Author's collection

Warrant Officer Ray McFarlane discusses the ANA response to a possible Taliban sighting. Although not realized at the time, the Taliban were probably conducting a reconnaissance for the attack later that day.

and could see that the turret was still firing. He quickly informed Sergeant Walsh of his plan to run the medical bag, first to the observation post, then to Call Sign 33B's location. Corporal Damchuk and Private Achneepineskum then proceeded to lay down a wall of suppressive fire as Corby made his mad dash.

To get to 2 Section's LAV, Corby first had to pass by the southernmost observation post. He did not expect to find anyone alive. As he arrived at the geographical bowl in the centre of the strongpoint position, which was also the casualty collection point, he was able to see the observation post. At first glance, it had appeared that the post had been struck hard. He could not see anyone. The tarpaulin that had been strung above the outpost to provide shade had been torn away by gunfire, and it hung in tattered rags. Close by, he could see the empty casings of four M72 launchers.

Corby called out twice towards the observation post, and finally got a response. Private Larochelle poked his head up and confirmed he was "okay," and "by himself." Corby then directed Larochelle to provide covering fire so that he could enter the observation post. Larochelle then began to point out where he had been engaging the enemy with his C-9 LMG, the C-6 GPMG, and the M72s. The firefight had been so intense that Larochelle was down to his last half-belt of 7.62mm GPMG ammunition. However, he had weathered the storm and continued to fire at any movement or weapon signature he could see. He also had maintained his combat discipline and continued to observe his arcs of fire, in order to ensure no enemy was approaching from the east, even though he was taking heavy fire from the west.

"Back at 9 Platoon, Sergeant Walsh organized his section to better engage the enemy in their location."

Corby was humbled by the young soldier's valiant efforts. However, he had no time to reflect upon Larochelle's courage at the moment – there was work to be done. Corby now instructed Larochelle to lay down more fire so that he could make his final way to 2 Section's, LAV, Call Sign 33B. Corby promised that when he returned, he would bring additional ammunition.

After the first deadly RPG strike, Corporal Jones had remedied the gun malfunction and started to return fire. A second RPG round then hit Call Sign 33B, setting off the automatic fire extinguishing system in the vehicle. When Lieutenant Corby arrived, he quickly recognized that they had, in fact, suffered two fatal casualties. Master-Corporal Leblanc, who himself was wounded, had bandaged up the casualties, while the rest of the section were on the line busy returning fire from a sandbagged wall they had constructed adjacent to the LAV position. Once they were patched up, Corporals Chris Dowhan and Chris Meace also joined their section on the firing line.

By this time, the company soldiers were about 15 to 20 minutes into the fight. Corby then sent another sitrep to his company headquarters. He then learned that the company second-in-command was on the scene with numerous other LAVs to lend a hand. Corby recommended that these additional troops form a firing line north of his position and orientate themselves to the southwest, so that they could assist in suppressing the enemy's heavy fire into Strong Point Centre.

As these battle dispositions were being discussed, Corporal Jones reported a second stoppage of the cannon. Master-Corporal Leblanc, despite his wounds, switched places with Corporal Jones in an attempt to rectify the stoppage. However, as Leblanc rapidly became faint and weak from the loss of blood he already suffered, he was pulled from the turret, and Corporal Jones returned to do what he could.

Once Lieutenant Corby learned that 1 Section, which had fallen prey to the IED in the morning, were on their way back out with a replacement

LAV, which was pristine-new off the assembly line, and that the *Bison* ambulance was now disabled, he decided to use Call Sign 33B to evacuate the dead and wounded to Patrol Base Wilson. This would get his men back for medical attention swiftly, and Call Sign 33A could now provide the necessary reinforcements and added firepower.

By now, the Taliban had been largely suppressed. The weight of fire and the dreaded artillery, which had impeded enemy movement, swung the battle to the advantage of the task force soldiers. However, this was no surprise to the Taliban. They were very aware of Coalition tactics, techniques, and procedures, and they knew exactly how long it would take reinforcement or augmentation Coalition resources to be fed into the battle. To further complicate the Coalition responses, the Taliban often coordinated attacks to buy them more time. Today, they had hit simultaneously at five different locations throughout the area of operations.

The sense of purpose that had prevailed throughout the fight was not surprising, but the resounding, demonstrated calmness was very commendable. The small engagement had been compounded by additional problems, the "friction" of war. As the 9er Tac convoy jockeyed for firing positions during the fight, one LAV became hung up in a small ditch and required a quick tug to make it mobile again. More seriously, the *Bison* armoured ambulance that was on its way to pick up the casualties hit a small wall that broke its right front tire. The driver tried valiantly to limp his vehicle into Strong Point Centre. However, the rough terrain just exacerbated the damage and the vehicle had to be abandoned. Its personnel were then cross-loaded into Call Sign 33A and delivered to 9 Platoon.

By 1530 hours, Corby had moved back to the observation post to link up with Private Larochelle. Once there, he used the radio to speak with company headquarters. At the same time, he noticed that the company quartermaster sergeant, Warrant Officer Keith Olstad, who was also the acting company sergeant-major, had arrived with the 7 Platoon Commander, Captain Wessan, in order to recover the wounded and to provide a re-supply of ammunition. By this time, the platoon second-in-command, Warrant Officer Scott Robinson, had also arrived. Back at Patrol Base Wilson with the damaged LAV from the morning's IED hit, the moment he heard his platoon was under attack, he gathered up 1 Section and a new LAV and rushed to the engagement area. About 100 metres out from the strongpoint, he realized he could not bring the LAV in closer because of the heavy outgoing fire. Therefore, he dismounted and covered the last part on foot, leaving Call Sign 33A to join the ring of steel outside the strongpoint in order to pour fire into the Taliban positions.

Upon entering the 9 Platoon position, Robinson was quickly briefed by the platoon commander on the plan, and events quickly unfolded from there. Warrant Officer Olstad completed the re-supply of 2 Section, and the dead and wounded were loaded into the back of Call Sign 33B. Master-Corporal Leblanc insisted on staying on in position, but Corby ordered him out. However, the tenacious Leblanc would render one more service. So short on the ground was Corby that he needed the wounded Leblanc to crew command the vehicle back to Patrol Base Wilson. As the replacement LAV, Call Sign 33A, worked its way into position, Call Sign 33B departed the area post-haste, and Call Sign 33A took up its position in the defensive line. With the added reinforcements, Corby augmented the observation post with additional personnel, who then provided Private Larochelle with some badly needed support and a re-supply of ammunition.

As Call Sign 33B hastily departed the area, Captain French quickly took off in pursuit. The security situation necessitated that vehicles

DND photo AR2006-P020-0043 by C.L. Penney, Combat Camera

The centre of Strong Point Centre – Call Sign 33C.

travel as a minimum in pairs so that there was mutual support, security, and assistance should a vehicle hit a mine, an IED, or get ambushed. Moreover, the heavy fighting had depleted stocks of ammunition, and despite the re-supply, additional ammunition was desperately needed. Call Sign 9B2, part of the commanding officer's tactical headquarters, was one of the only vehicles available to do the job. As it was, Lieutenant-Colonel Lavoie remained in the firing line to provide badly needed fire support. Manpower and vehicles were stretched so thin that the unheard-of had become necessary. Thus, the commanding officer had been involved intimately in the actual fight.

DND photo AR2006-P020-0042 by C.L. Penney, Combat Camera

A view from the south-west corner of Strong Point Centre minutes prior to the attack. The CIMIC party can be seen in the middle of the new road next to one of the CO's Tac HQ LAV IIIs. The brunt of the attack was launched from the treeline on the far side of the new road.

With the enemy suppressed and the dead and wounded evacuated, Lieutenant Corby now put his thoughts to securing the position for the night. He quickly briefed Sergeant Joe Power, the 1 Section Commander, whose vehicle had replaced Call Sign 33B on the southern flank of the strongpoint, to get himself organized for holding the position for the night.

Several kilometres away, the two LAVs that had just left the strongpoint exploded through the gates of Patrol Base Wilson. The entire garrison, at least those not on sentry duty, were waiting to respond. Warrant Officer Steve Konyenburg and the medical team immediately took control of the dead and wounded, and arranged the medical evacuation. An American *Blackhawk* helicopter was already en route, and it would arrive within minutes. At the same time, Warrant Officer Richard Melo had a work party standing by to load ammunition and combat supplies. As Call Sign 9B2 pulled up and lowered its ramp, cans of ammunition were quickly passed forward. The interior of the LAV was literally stuffed with ammunition, occupying every inch of available space, right up to the roof. Only a small area was left open in the rear, so that the rear sentries could man the back hatches. The comment: "This will sure ruin our day if we get hit," elicited a dry retort from Corporal Friesen: "Well, at least we won't feel a thing."

Once uploaded, arrangements were made to bring a 10-ton wrecker to recover the disabled *Bison* ambulance. The key concern, however, was finding the second escort vehicle. With Patrol Base Wilson already depleted of manpower, Captain French approached the surviving crew of Call Sign 33B. "I need you," he simply stated, and to a man, and without hesitation, they quickly manned their LAV and fell into the three-vehicle convoy.

As the convoy crept through the gates of Patrol Base Wilson, darkness had descended. It was pitch black as the small packet of vehicles inched its way over the sandy terrain that represented the new road under construction. The sound of fighter aircraft streaking over the route and defensive position was reassuring. F-18 *Hornet* and F-16 *Fighting Falcon* fighter aircraft remained on station the entire night, providing observation and fire when required. At one point, an air strike lit up the darkness with a bright orange wall of flame – a beautiful sight in a macabre sort of way.

And then, battlefield "friction" kicked in once again. The driver losing sight of the roadway in the dark, the 10-ton wrecker became stuck, and, in the process of trying to get out, he blew the driveshaft. The weight of the wrecker and the soft sandy soil negated use of the LAVs as a means of extraction. There were now *two* vehicles disabled. Then, the second escort LAV, Call Sign 33B, which had sustained some damage to its turret earlier, began to "red-line." With two more vehicles disabled, stopped in close country with a LAV full of ammunition, Call Sign 9B2 was in a potentially precarious situation.

Once again, the commanding officer shuffled his scarce resources to accomplish the mission. Two engineer LAVs towed the *Bison* ambulance to 9 Platoon's position for security for the night. They then proceeded to Call Sign 9B2's location, where one LAV remained as security while the other acted as an escort, so that the ammunition could be delivered to Strong Point Centre.

"By this time, the company soldiers were about 15 to 20 minutes into the fight."

Once the ammunition was downloaded, and to ensure that the position was secure for the night, the commanding officer directed reinforcements from "Bravo" Company, specifically, 2 Section, 4 Platoon (Call Sign 21B), be dispatched to support 9 Platoon. This provided a fourth LAV, as well as dismounted infantry, that permitted Lieutenant Corby to solidify his northern flank.

As further testimony to the strain the large area of operations places upon the battle group, once Lieutenant-Colonel Lavoie was convinced that Strong Point Centre was secure, he transformed his resources into a recovery/escort role. The engineer bulldozer used to carve out the road, and driven by Master-Corporal Lance Hooper, who had already had two bulldozers blown up under him, was now employed to tow the 10-wrecker back to Patrol Base Wilson under the security umbrella of the commanding officer's tactical headquarters convoy.

During this time, an updated threat warning was received that indicated the enemy was still planning to press attacks throughout the night. However, they would do so as individuals in order to avoid further risk to themselves. Their earlier attacks had been a coordinated effort that resulted in five simultaneous attacks in the battle group's area of operations. The attack against Strong Point Centre was one of the larger strikes. In any case, the continued threat meant that for 9 Platoon, from the time darkness descended upon the battlefield at approximately 1845 hours, until sunrise at 0600 hours, the platoon was required to remain at 100 percent alert and ready for action.

Throughout the night, the soldiers spelled each other off duty. While some remained vigilant, others cleaned their weapons *in situ* in preparation for the battle's continuation. In addition, water and food was brought to their fighting positions and soldiers took turns eating and grabbing a few moments of sleep. Throughout the night Lieutenant Corby and his platoon second-in-command, Warrant Officer Robinson, remained awake and moved throughout the position to ensure all was secure.

At 0700 hours, 4 Platoon arrived to relieve the exhausted 9 Platoon. The relief-in-place process went smoothly. 4 Platoon already had a section in place, and the entire

DND photo AR2006-P020-0010 by C.L. Penney, Combat Camera

Call Sign 33B minutes before the attack.

As part of the process of determining the meaning of these quranic pronouncements, and as examples of how the early Muslim community would come to interpret them, the opinions of early quranic commentators, biographers of Muhammad, transmitters of *hadith* literature,[5] and the classical Islamic schools of law,[6] some opinions of which date back as early as the 8th Century,[7] on the treatment of prisoners of war and non-combatants will be consulted. However, given the relative inaccessibility of this material compared to that of the Quran, coupled with its lesser authority in the hierarchy of written sources of Islamic tradition, it has been accessed only through secondary authors. Consequently, it was not thought proper to attempt a study of these opinions in their own right, but only insofar as they shed light on the meaning of the verses of the Quran to be examined.

Previous Literature

The bibliography on this subject is not large. The language barrier, more formidable for a variety of reasons than that posed by, say, a modern European language, no doubt accounts in large measure for this actuality. Moreover, the Arabs have been literate for a very long time,[8] and classical Muslim scholars produced works that were enormous by any standard.[9] Hence, investigators of any linguistic background have a large body of material with which to become familiar before tackling an Islamic subject authoritatively.[10] Troy S. Thomas's 1997 article *Prisoners of War in Islam: a Legal Inquiry*[11] is useful as a brief overview, but his sources consist exclusively of modern Muslim authors writing in English. This fact, coupled with his declared purpose of vindicating Islam against Western scholarship,[12] raises concerns about the author's objectivity, although he relays many relevant *hadiths* and opinions of the jurists via his sources. More willing to confront the less-savoury aspects of the question are the sections entitled "Prisoners of War" and "Slaves" in Majid Khadduri's 1955 *War and Peace in the Law of Islam.*[13] Khadduri makes use of classical sources in the original, but his treatment is even briefer than that of Thomas. What appears to be needed is an approach to the question of prisoners of war and non-combatants similar to that taken by Sherman Jackson towards terrorism in his 2001 article, *Domestic Terrorism in the Islamic Legal Tradition,*[14] which is lengthy, detailed, addresses multiple viewpoints, and shows knowledge of numerous multi-volume works of Islamic law, all available only in Arabic. Perhaps recent events in the Middle East will serve as a stimulus to such an undertaking.

One additional work worthy of mention is Reuven Firestone's 1999 *Jihād: The Origin of Holy War in Islam.*[15] While the treatment of prisoners of war and non-combatants is, in the author's words, "irrelevant" to the purposes of his study,[16] he nevertheless has useful comments to make on the subject at various points, for the work provides detailed interpretation of many verses of the Quran dealing with holy war that are also among those that discuss the treatment of captives. His primary sources are invariably the earliest Islamic authors, in Arabic, and he shows a remarkable ability to respect Islamic sensitivities, while in no way compromising on the findings of modern critical scholarship. As can be imagined, Firestone's book has been of considerable use for the present study, which must now proceed.

DND photo DSCN1577

The Canadian Forces imam, Padre Suleyman Demiray, leading prayers in Afghanistan.

Quranic Passages Dealing with Captives: Milder Verses

There are several passages in the Quran that deal with the treatment of prisoners of war and/or non-combatants. Because the Quran provides almost no historical context for any of its passages,[17] and has no discernible organizational principle,[18] adjacent verses may have been grouped by subject matter that originally had no relation with one another.[19] Consequently, the verses in question will be examined without consideration of the material preceding or following them. These passages can be divided into two groups. The first, comprising Quran 8:70, 9:6, 47:4 and 76:5, 8-10, consists of passages that comment on

Canadian Forces Muslim Chaplain's Badge

the treatment of prisoners of war. The second group, on the other hand, Quran 2:193, 9:5 and 9:29, discusses conditions that must be met before prisoners or non-combatants will be spared execution or enslavement.

Quran 47:4-5

> When you meet the unbelievers in the battlefield strike off their heads and, when you have laid them low, bind your captives firmly. Then grant them their freedom or take a ransom from them, until War shall lay down her burdens.[20]

This is possibly the single most normative verse in the Quran concerning prisoners of war.[21] It certainly provides the most extensive instructions of all the verses to be examined regarding their treatment: nothing other than release upon the payment of ransom, or gratuitous release, are envisaged here. After the cessation of hostilities, all prisoners are to be released gratuitously in any case.[22] Despite the relative clarity of this injunction, by no means were the jurists unanimous in accepting it into their emerging bodies of law. The Maliki school forbade gratuitous release, while the Hanbalis were against release in any form.[23] Nevertheless, granting freedom without ransom was held to atone for sins of many kinds, and was, in fact, carried out by Muhammad on many occasions, once to the tune of 6000 souls.[24] He also frequently released prisoners upon payment of ransom, which could take the form of money, goods (including weapons), or even, on one occasion, a promise on the part of those to be released to perform charitable deeds.[25] A special kind of release by ransom consists in the prisoner exchange, another common practice of Muhammad, which could also involve thousands of individuals.[26] This practice was advocated by the caliph Umar, the second successor to Muhammad, as well as the Maliki[27] and Hanafi schools of law.[28] Finally, this verse was taken by some as justification for their opinion that prisoners of war were not to be killed.[29]

Quran 76:5, 8-10

> [5] But the righteous... [8] give sustenance to the destitute, the orphan, and the captive, [9] saying: 'We feed you for God's sake only; we seek of you neither recompense nor thanks: [10] for we fear from our Lord a day of anguish and of woe.'

This passage is another that provides clear instruction regarding the treatment of prisoners of war, this time concerning the provision of food. In this there is to be no distinction between them and believing orphans and poor. In fact, the *hadith* literature records that, on one occasion, Muhammad ordered his soldiers to subsist on dates, while reserving bread for his prisoners.[30] It was also a frequent practice of his to provide prisoners in need with clothing.[31]

Quran 8:71

> Prophet, say to those you have taken captive: 'If God finds goodness in your hearts, He will give you that which is better than what has been taken from you, and He will forgive you. God is forgiving and merciful.'

This verse is the first to be examined here that contains any indication that good treatment of prisoners of war is to be dependent on other requirements being met. However, it is unclear what significance, if any, may have been attached to the conditional phrase, 'If God finds goodness in your hearts,' in the schools of the classical jurists. Otherwise, the sentiment of the verse is positive, although no explicit behaviour is urged upon captors. The actions envisaged in the verse, in fact, appear to belong solely to God. In particular, the idea of receiving "better than what has been taken" is likely to have been achievable only in the afterlife. Nevertheless, it is difficult to see how any mistreatment of prisoners of war could be derived from this verse.

"Moreover, the Arabs have been literate for a very long time, and classical Muslim scholars produced works that were enormous by any standard."

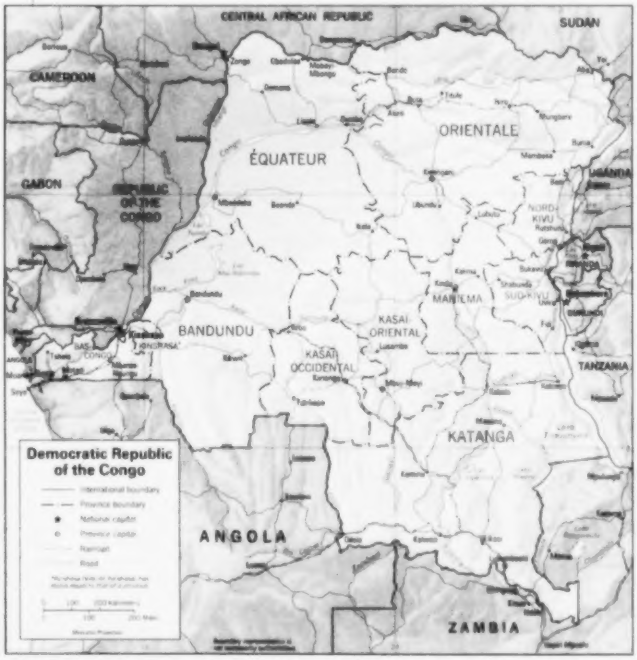
Quran 9:6

> If an idolater seeks asylum with you, give him protection so that he may hear the Word of God, and then convey him to safety. For the idolaters are ignorant men.

responses from Angola, Namibia, Zimbabwe, Chad, Libya, and Sudan. Given the willingness of so many states to intervene, coupled with the widespread atrocities taking place, the conflict threatened much of Central and Southern Africa.[18]

The United Nations first became involved in a peacekeeping deployment to the DRC on 6 August 1999, when the UN Security Council authorized 90 peacekeepers to assist in promoting the Lusaka peace agreement that was reached among most of the warring factions. Yet, as the violence continued, with the Lusaka Agreement in shambles, the UN Security Council expanded the mission on 24 February 2000, with the addition of approximately 6000 military personnel and observers. Before the European Union's engagement in June 2003, the UN peacekeeping presence was expanded again in the same year to include approximately 8700 peacekeepers, as violence continued to destabilize much of the country and threatened the region.[19] Thus, prior to the EU's peacekeeping intervention, UN forces already had a considerable presence in the DRC – although such a presence did little to stave off the violence.

The specific conditions in the DRC that generated the momentum for the EU's intervention took place in May 2003, when Ugandan troops located in the northeastern province of Ituri and its capital city, Bunia, departed the region. Their exit created a void in political power, which was then followed by violence between the Hema and Lendu ethnic groups. The humanitarian conditions deteriorated rapidly, and the violence resulted in the creation of approximately 7000 refugees. In addition, by the time the EU peacekeepers arrived, there had been approximately 430 deaths. Although 700 UN peacekeepers, mostly from Uruguay, were positioned near Bunia, these troops did not have the military skills necessary to prevent the violence.[20] At the time of this violence, Pope John Paul II referred to the conditions as "profoundly disturbing." Carla Del Ponte, the chief prosecutor of the International Criminal Court, noted: "From what we know," the violence "could be a genocide."[21]



The Democratic Republic of the Congo. Bunia is located in the north-eastern corner of the nation.

These events eventually prompted a UN Security Council decision on 30 May 2003, which endorsed an additional intervention to the DRC. Acting under Chapter VII of the UN Charter, the Security Council authorized a military deployment to Bunia, in which the peacekeepers were authorized to assist in stabilizing the conditions in that country, to secure its airport, and to assist and protect the displaced persons located in the surrounding refugee camps. This peacekeeping force was authorized until 1 September 2003.[22] The UN Security Council's decision was followed by the European Union's formal approval to implement UN Security Resolution 1484. Initial EU approval for the mission came on 5 June through a joint action by the European Council, which was then formally approved on 12 June 2003.[23] This mission was the EU's first in which EU peacekeepers operated independently from NATO and its military assets. The mission lasted until 1 September, when additional United Nations peacekeepers deployed to the region and the EU transferred leadership of the mission back to a much larger UN peacekeeping force.

Operation Artemis and the European Union

Although UN Secretary General Kofi Annan made the first public call for a peacekeeping force to Bunia, France was the initial country to agree to the mission. As early as 13 May 2003, two weeks before the UN Security Council Resolution 1484, and nearly a month before the European Union's formal decision to endorse the mission, France accepted the call for assistance and agreed to serve as the mission leader. Once the UN Security Council approved Resolution 1484, additional evidence suggests that France played the central diplomatic role within the European Union to cultivate support for an EU endorsement.[24]

Organizationally and militarily, France also played the central role. French General Jean-Paul Thonier was named *Artemis* force commander in Bunia. The operational commander was French General Bruno Neveux, who led from his headquarters in Paris. France also deployed nine troops on 20 May 2003 to Bunia to assess the ground conditions, prior to the passage of Resolution 1484. In addition, France deployed a second advance contingency of troops, on 6 June 2003, to initiate preparations to *secure*, and later to *use*, Bunia's airport.[25]

ECPAD photo 88C7DCB6-0991-4B62-8D90-4F0F94BE98E5

Javier Solana meets the local population in the refugee camp in Bunia.

In addition, France provided 1000 of the approximately 1800 troops committed to the mission. It also provided the main air strike capabilities, which were utilized only days into the operation. Sweden contributed approximately 80 Special Forces troops, who cooperated with the French in Bunia, and who became involved in combat early in the operation. Other Europeans who sent troops included the United Kingdom, which sent approximately 90 members of support personnel to Bunia and Uganda. The UK troops consisted primarily of engineers, medics, and staff officers.[26] The Belgians sent approximately 48 medical and logistical personnel, who were then stationed primarily in Uganda, to help with transportation.[27]

In addition, Germany provided approximately 350 troops, who remained stationed in Uganda, and who provided medical and logistical assistance to the main peacekeeping force. These troops were not deployed to Bunia.[28] Other European states that provided assistance at the Headquarters in Paris were Austria, Greece, Hungary, Ireland, Italy, The Netherlands, Portugal, and Spain, although the national numbers were quite small.[29]

Given that the majority of the EU's commitment was from a single member state, it seems a stretch to suggest that the operation will set a precedent for future EU intervention. Most other EU states, with the exception of Sweden, the United Kingdom, and, to a lesser extent, Belgium, were not willing to take any serious military risks in the DRC, and they kept their troops at a distance from the violence. Although these states have different military capabilities, the wide variation in troop and military contributions to the operation suggests quite different cost/benefit determinations from EU members on the national security interests at stake in the DRC. Germany, which originally questioned EU endorsement of *Artemis*, later changed its view upon diplomatic pressure from France and the UK. German Foreign Minister Joshka Fischer indicated that since France and the United Kingdom actively sought EU endorsement for *Operation Artemis*, Germany was more willing to back the mission.[30] However, even after it agreed to endorse *Artemis* within the EU, it remained reluctant to identify precisely how it would contribute militarily to the mission.[31]

In this case, it is difficult to provide direct evidence of American influence, but it is clear that France actively sought European Union endorsement for the operation, even though the United Nations Security Council had already approved of a mission. France could have begun the operation with full international legal backing as early as 30 May 2003, yet it used another week of diplomatic activity before it gained EU support within the EU's Political and Security Committee. In part, France's actions via the European Union may be explained by a desire to gain additional military and diplomatic support from other states. At the same time, it is important to note that France's willingness to deploy troops came only two months after *Operation Iraqi Freedom*, which France, Germany, and a number of other EU member-states had opposed vehemently. Such a show of EU cooperation in *Operation Artemis* may have resulted, in part, as a demonstration of European solidarity after the intense differences it had experienced earlier with the United States.

"The humanitarian conditions deteriorated rapidly, and the violence resulted in the creation of approximately 7000 refugees."

EU leaders also emphasized *Artemis*'s independence from NATO, recognizing the Europeans' own ability to deploy troops rapidly and separate from NATO.

French defense minister Michèle Alliot-Marie noted that *Artemis* was a "forceful symbol and military model example." She added: "The EU has a genuine military operational capacity at its disposal."[32] France has historically been the most aggressive advocate for a separate EU military capability, independent of NATO and the United States, and France's actions in *Artemis* squares closely with their long-standing positions taken within NATO.[33] Greek defence minister Yinnos Papantoniou similarly suggested that the European Union has established a new niche in regional military capabilities with *Operation Artemis*, due to its autonomy from NATO.[34] In sum, the evidence presented herein suggests that French leadership, which occurred within the context of "political balancing" against the US in Iraq, was a crucial factor in shaping the European Union's decision to approve of *Operation Artemis*. Without assertive leadership from France and the ostensibly perceived need to demonstrate Europe's independence from the United States, it seems unlikely that the mission would have been approved in Brussels.

Javier Solana and the DRC

As the High Representative for CFSP, Javier Solana was at the centre of the decision-making process for *Operation Artemis*, which eventually resulted in the EU's intervention. First, before the UN Security Council had indicated its support for a new peacekeeping operation, Solana immediately became the "diplomatic surrogate" for Kofi Annan to the European Union. At a meeting of the EU defence ministers on 19 May 2003, Solana presented Annan's request. In this respect, Solana was clearly a player in the process. In addition, at the conclusion of the defence ministers' meeting, Solana was given the responsibility of drafting a reaction to Annan from the EU, which was an explicit call by EU leaders to determine if the operation was a real policy option.[35]

In another capacity, before the EU had agreed to endorse the operation, Solana's office led the European diplomatic effort to pave the way for the EU's eventual deployment. Solana also used his assistant, Aldo Ajello, to initiate diplomatic overtures with Uganda, Rwanda, and the DRC.[36] Once the operation began, Solana was also in contact with the leaders from the DRC, Rwanda, and Uganda, travelling to meet the presidents in their capitals during mid-July 1999. He also went to Bunia, which was followed by a trip to the United Nations Security Council in New York for a briefing on the mission.[37] These actions again suggest that EU member states wanted Solana to assume a diplomatic leadership position, and to play a representative role on behalf of the EU to the UN Security Council. At a minimum, his diplomatic relevance suggests that Solana was mandated at least a symbolic role for the EU, because of his sojourns to both Africa and New York.

At the same time, the degree of Solana's effect during the decision-making and planning stages of the operation must not be overstated. As an institutional "agenda setter," it is difficult to credit Solana with shaping EU member-states' interest in *African* security. To be sure, institutionally, EU members had previously considered *African* security as a developing strategic interest for its members. Ulriksen and colleagues note that at the Franco-British summit in Le Touquet in February 2003, both states called for a "proactive EU role in peacekeeping and conflict prevention in Africa."

ECPAD photo A4BA4B94-E321-4BBE-8F9B-3FB3C48DDC56

Another shot of Javier Solana visiting the refugee camp in Bunia.

At Le Touquet, France and the UK issued a joint declaration urging African leaders to be more mindful of human rights and democracy, and they also noted "our constant concern" for conflict prevention and peace in Africa.[38] In addition, the European Union had previously called for a resolution to end the violence in Ituri in December 2002.[39] Yet on Solana's specific role in promoting collective values and shared norms regarding African strategic interests for the EU, it is noteworthy that, in the two months preceding the deployment to Bunia, in Solana's four major addresses, he made no reference to a larger role for the EU in providing African security. In April 2003, and in May 2003, as the war in Iraq dominated international headlines, Solana directed most of his political efforts towards healing the acute rift that had developed between the United States and Europe.[40] Even in an address given to the Institute for European Affairs in Dublin on 21 May 2003, Solana did not raise the issue of Bunia specifically, nor did he suggest a long-term interest for EU CFSP in African security and peacekeeping. The majority of his discussion focused upon the EU's role in the Balkans, and upon his perception of shared security concerns between the US and Europe.[41] Although the crisis in Bunia developed quite rapidly – largely due to Uganda's rapid withdrawal of troops in early May 2003 – the evidence is clear that in public, Solana made no attempt to highlight African security challenges, and reaffirmed that the DRC was not on the EU's "CFSP public radar" at the time.

"EU leaders also emphasized Artemis's independence from NATO..."

Most of the evidence suggests that Solana's role came only after France had committed itself to lead the operation, and after Kofi Annan then specifically appealed to Solana to build support among EU defence ministers. Moreover, unlike other journalistic assessments of his previous leadership roles in Macedonia, Yugoslavia, and during the Church of the Nativity Crisis, in this case media pundits did not credit Solana as being a central negotiator or diplomat in resolving differences among EU members. Certainly, the possibility exists that Solana played a quiet, unreported, and less visible role in coaxing cooperation among the Europeans, but no journalistic evidence suggests that such an interpretation is accurate. Solana was not institutionally "irrelevant," but also does not appear to have been a central player in identifying EU interests in Africa.

Conclusion

The findings presented in this case study point to the dominant role played by France in orchestrating EU intervention. Moreover, the differing relative contributions provided by EU member states to *Operation Artemis* and the influence of American foreign policy which encouraged EU cooperation (albeit as a balancer to the United States) also played a role in the mission. As an institutional leader, it is evident that Javier Solana became an important diplomatic conduit for EU member-states when the issue was first discussed. Solana appears to have been a key information provider for the EU, when the defence ministers tasked him with studying the possibility of a deployment. He also became a key diplomatic contact for the EU to African leaders and to the United Nations. In this regard, Solana's role cannot be neglected. In the final analysis, however, France's assertive leadership was the most important factor in explaining the EU's peacekeeping presence in Bunia.

The evidence that has been presented here suggests that Javier Solana will continue to face difficult challenges in identifying a common foreign and security policy for the European Union. With respect to *Operation Artemis*, his influence was shaped largely by French foreign policy, once that nation agreed to lead the deployment, abetted by a European distaste of US foreign policy in Iraq. Although the EU's ambitions for a stronger voice in security affairs remains, this case demonstrates the many challenges involved in establishing a "common" foreign and security policy for Europe. When this case is placed alongside the ongoing low defence spending levels witnessed across Europe, it seems fair to remain skeptical of the European Union and Javier Solana's ability to yield significant diplomatic weight on international security matters.[42]

"In the final analysis, however, France's assertive leadership was the most important factor in explaining the EU's peacekeeping presence in Bunia."

The case also demonstrates the EU's irregular interests in African security, given that no EU peacekeeping operations have been deployed to Africa since *Artemis*, despite the ongoing instability in the DRC, Chad, Sudan, and elsewhere. Although the public support for advancing international human rights remains high across Europe, the reality is that Europe's common foreign and security policy will be determined by the interests of the most powerful states within the European Union.

CMJ

"Contemporary US PSCs also highlight their SOF pedigree."

This article will assert that augmented attention will continue, due to the SOF-focus of many PSCs, and the fact that there are considerable political and military limitations in formulating a Canadian response. Although the CF can utilize some means to overcome these limitations, those means are not likely to be entirely satisfactory. Therefore, the article will suggest further that an additional appropriate measure would be for the government to lobby the United States for support, given its heavy influence upon the international private security industry.

SOF and PSCs

While the advent of PSCs is generally linked to the end of the Cold War, precursor firms did exist, and they were largely based upon SOF credentials. The Scottish laird Sir David Stirling, instrumental in the July 1941 creation of the SAS, later formed the company Watchguard International in 1967. This company, once described as the "civilian branch" of the SAS, provided security analyses, military training, and personal protection services to government clients in Africa and the Middle East.[5] Alastair Morrison, another former SAS operator, founded Defence Systems Limited (DSL) in 1981. Morrison's SAS career was distinguished by his participation alongside German SOF in the successful storming of a hijacked *Lufthansa* passenger aircraft in Mogadishu on 17 October 1977. Within the private sphere, Morrison organized DSL with a mandate to harness SOF expertise "by ensuring that an internationally-recognised company would be waiting to hire former military personnel into legitimate contracts as security consultants, military trainers, or support commercial enterprises with assets in regions of conflicts."[6]

Contemporary US PSCs also highlight their SOF pedigree. Additionally, for instance, former US Navy SEAL personnel created and largely staff the company Blackwater USA. Triple Canopy stresses that its "[o]perators have an average of more than 20 years in the most elite military Special Operations units and are the highest quality personnel in the industry...We have more former Tier One special operations professionals than any organization other than the US Military."[7] Similarly, Meyer & Associates indicates that its employees are "specially trained ex-military personnel from US Army Special Forces, Rangers, Intelligence Operators, Marine Recon, Navy and Coast Guard Waterborne Operators."[8]

While it is important to recognize that not all PSCs are stocked with SOF expertise, one can argue that there are three particular reasons why former SOF personnel are attractive to PSCs.

First, most PSCs are "virtual" in the sense that they possess very small permanent staffs. PSCs, therefore, rely upon rosters of retired military personnel from which they draw their required manpower. While some PSCs do openly solicit employment applications, much sourcing comes from informal networks amongst retirees, and from between the private and public spheres. Because many PSCs are started by former SOF personnel, and because of the close bonds that exist particularly amongst those of the SOF community, due to their common training and experiences, the SOF character evident in many PSCs is understandable.

Second, because there are no consistent and rigorous qualitative standards regarding PSC personnel at the domestic level, let alone internationally, the presence of SOF expertise largely suffices as the qualitative seal of approval. While certainly also present in conventional forces, SOF, in a generic sense, offer attributes appealing to the private sector such as language abilities, cultural appreciation, flexibility, and adaptability. Moreover, SOF serve as a "leadership nursery," because, as described by Colonel Bernd Horn, currently the Deputy Commander of Special Operations Forces Command, SOF personnel, "have the opportunity to learn additional skills, particularly advanced leadership abilities due to their exposure to different training and operational experiences, as well as exposure to different, often more experienced, mature, highly skilled personnel."[9] While Horn suggests that SOF personnel might later return to conventional units, and thus spread the benefits of their expertise, one can contend that this expertise could also be disseminated in the private sphere instead. This is certainly recognized by a senior enlisted advisor at the United States Special Operations Command (USSOCOM), Master Sergeant Robert Martens Jr.: "What makes them [SOF personnel] so valuable to us makes them highly marketable on the outside."[10]

Third, and related to marketability, the presence of SOF expertise serves as a valuable tool for PSC advertising. From conducting high profile "SCUD-busting operations" in the 1990-1991 Persian Gulf War, to serving successfully as force multipliers alongside anti-Taliban forces in Afghanistan, the importance of SOF has been publicly identified by prominent government officials.[11] As Elliot Cohen attests, this sort of recognition is not startling during times of crisis because, "it is then that the public searches for heroes and politicians look for panaceas."[12] To date, SOF have largely sufficed in this role, a point reinforced by the generally positive portrayal of SOF in popular entertainment.[13] Contemporary PSCs, therefore, can tap into the SOF mystique

"Clearly, a reduced Canadian SOF capability, despite hoped-for expansion, would pose several difficulties at different levels."

NOTES

1. Bastian Giegerich and William Wallace, "Not Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces," in *Survival*, Vol. 46, No. 2 (2004), pp. 163-182; Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics* (Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 2001); For an alarmist position regarding this trend and its impact upon American foreign policy, see Jeffrey L. Cimbalo, "Saving NATO From Europe," in *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 6 (2004), pp. 111-121. For ongoing euro-skepticism based upon its recent membership expansion, see Antonio Missiroli, "Central European Between the EU and NATO," in *Survival*, Vol. 46, No. 4 (2004-2005), pp. 121-136.
2. Laurent Cohen-Tanugi, "The End of Europe?" in *Foreign Affairs* Vol. 84, No. 6 (2005), pp. 55-67.
3. Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 230; Trevor C. Salmon and Alistair J.K. Shepherd, *Toward A European Army: A Military Power in the Making?* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 89.
4. Daniel L. Byman and Kenneth M. Pollack, "Let Us Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In," in *International Security*, Vol. 25, No. 4 (2001), pp. 107-146.
5. For an exception, see Rory Keane, "The Solana Process in Serbia and Montenegro: coherence in EU foreign policy," in *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3 (2004), pp. 491-508; For an assessment of his leadership as NATO's secretary general, see Ryan C. Hendrickson, *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action After the Cold War* (Columbia, Missouri: University of Missouri Press, 2006).
6. One excellent study of *Operation Artemis* exists in Ståle Ulriksen, Catriona Gourlay, and Catriona Mace, "Operation Artemis: The Shape of Things to Come?" in *International Peacekeeping* Vol. 11, No. 3 (2004), pp. 508-525. Their study, however, provides limited scrutiny of Solana's role in shaping the EU decision-making process.
7. As quoted in *BBC Monitoring Europe*, "Germany: EU Commissioner on Importance of DR Congo Mission," (12 June, 2003), in Lexis-nexis, World News, Europe.
8. As quoted in Trevor C. Salmon and Alistair J. K. Shepherd, *Toward a European Army*, p. 88; Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
9. Terence Neilan, "World Briefing," in *New York Times* (7 October 1999).
10. Salmon and Alistair, *Toward a European Army*, pp. 88-89.
11. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy*, and Salmon and Alistair, *Toward a European Army*.
12. See Hendrickson, *Diplomacy and War at NATO*.
13. Frederick Bonnart, "Macedonia is Crucial, and NATO Should Get Ready to Act," in *International Herald Tribune* (6 September 2001), p. 4.
14. Judy Dempsey, "EU Puts Off Decision on Countries for Palestinian Exiles," in *Financial Times* (14 May 2002), p. 8.
15. Judy Dempsey, "Operation in Macedonia will test European Security Policy," in *Financial Times* (31 March 2003), p. 12.
16. See Rory Keane, "The Solana Process in Serbia and Montenegro: coherence in EU foreign policy," in *International Peacekeeping* Vol. 11, No. 3 (2004), pp. 491-508; See also Daniel Williams, "Yugoslavia Nears End: at Least in Name," in *Washington Post* (15 March 2002), p. A16; Judy Dempsey, "Republics Opt to Stay Together in New Union," in *Financial Times* (15 March 2002), p. 6.
17. Judy Dempsey, "Follow My Leaders," in *Financial Times* (12 July 2003), p. 47.
18. For more on the history of this conflict and the foreign presence in the region, see "Africa's Seven-Nation War," in *International Crisis Group*, African Report No. 4 (21 May 1999).
19. S/Res/1258 (1999), S/Res/1291 (2000), and S/Res/1445 (2002).
20. Somini Sengupta, "U.N. Diplomats Pay Quick Visit to Embattled Congo Town," in *New York Times* (13 June 2003), p. A7; Mark Turner, "Paris Considers UN Congo Call," in *Financial Times* (13 May 2003), p. 13.
21. Both quotes are found in Felicity Barringer, "France Says It is Ready to Send Troops to Quell Congo Fighting," in *New York Times* (14 May 2003), p. A7.
22. S/Res/1484 (2003).
23. See Council Decision 2003/432/CFSP (12 June 2003); and European Union Press Release, 9957/03, Presse 156 (5 June 2003).
24. Ulriksen et al., "Operation Artemis," pp. 511-512.
25. Judy Dempsey and Hugh Williamson, "Congo Peace Force Puts EU Defence Policy to the Test," in *Financial Times* (7 June 2003), p. 22. See also Ulriksen et al., "Operation Artemis," pp. 515-517.
26. United Kingdom Ministry of Defence, Press Release, "Latest News: Royal Engineers to Deploy on Op Artemis," (23 June 2003).
27. Giegerich and Wallace, "Not Such a Soft Power," p. 170.
28. Frank Nyakairu, "French Troops to Leave Bunia in September," in *The Monitor-Uganda* (4 July 2003) in Lexis-nexis, World News, Europe.
29. Other non-European countries that contributed assistance were Brazil, Canada, and South Africa. See *Review of European Union Field Operations* (Henry L. Stimson Center, March 2004); See also Felicity Barringer, "French Proposal for U.N. Force to Halt Congo Strife Gets Support," in *New York Times* (29 May 2003), p. A3; European *Security Review*, "Operation Artemis: Mission Impossible?" (July 2003).
30. Ulricksen, "Operation Artemis," p. 513.
31. *Ibid.*, *Deutsche Press-Agentur*, "Misgivings in Germany over Potential Congo Mission," (3 June 2003) in Lexis-nexis, World News, Europe.
32. Quoted in BBC Monitoring International Reports, "French Defence Minister Says Europe's Defence Supplement Not Rival to US,"(4 September, 2003) in Lexis-nexis, World News, Europe.
33. Phillip Gordon, "Recasting the Atlantic Alliance," in *Survival* Vol. 38, No. 1 (1996), pp. 32-58.
34. *Athens News Agency*, "Papantoniou: Birth of Euroforce a Major EU Presidency Achievement," (17 June 2003) in Lexis-nexis, World News.
35. Lisbeth Kirk, "European Forces for Congo Peace Mission," EUObserver.com (19 May 2003); See also *Agence France Press*, English, "EU Mulls UN Request to send troops to DR Congo," (19 May 2003) in Lexis-nexis, World News, Europe.
36. Republique democratique du Congo, S0120/03, European Union Press release, (2 June 2003); Rwanda has also been vocal in its opposition to a "French-led" peacekeeping operation. See Judy Dempsey and Mark Turner, "Rwanda Rejects French Peacekeeping Plan," in *Financial Times* (28 May 2003), p. 13.
37. "Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, to visit the African Great Lakes Region, and the United Nations," (11 July 2003); S0144/03, EU Press Release.
38. Quoted in Ulriksen et al., "Operation Artemis," p. 512. See also Embassy of France in the United States, "Joint Document on Franco-British Cooperation in Africa," (4 February 2003).
39. 15403/02 (Presse 392), "Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on the Humanitarian Situation in Ituri and the Serious Violations of Human Rights," (11 December 2002).
40. Although some references to the less developed world exist in his speeches, the word "Africa" does not appear in his three major addresses prior to UN Security Council Resolution 1484. See Javier Solana, "Europe and America: Partners of Choice," (7 May 2003), S0103/03; Javier Solana, "Remarks by Javier Solana on the Occasion of the East-West Institute Annual Awards Dinner," (8 April 2003), S0089/03; Javier Solana, "Mars and Venus Reconciled: A New Era for Transatlantic Relations," (7 April 2003), S0087/03.
41. Javier Solana, "Address by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy to the Institute for European Affairs," (21 May 2003), S0113/03.
42. James Kanter, "Europe's Uphill Fight on Military Spending," in *International Herald Tribune* (8 April 2006) and Richard Russell, "NATO's European Members: Partners or Dependents," in *Naval War College Review* (Winter 2003), pp. 30-41.

Spanish and Greek special forces teams worked together in a live-fire exercise. The troops exchange weapons so that they can familiarize themselves with the weaponry of other NATO countries. A Spanish soldier uses a Greek M-16 rifle, and, behind him, a Greek soldier tries out a Spanish G36E rifle.

in order to sell their services. In fact, this is in keeping with the experience accrued by earlier firms. Because of the recognized elite status of forces such as the SAS, Middle Eastern and African clients valued their hiring of Watchguard International as a "mark of prestige," especially given their earlier status as British colonies or protectorates.[14]

Limitations Due to the SOF Drain

Other factors, beyond numerical augmentation, will likely increase the attractiveness of Canadian SOF to private industry. Although Canadian SOF have been criticized in the past for their lack of experience, due to, for instance, Canada's peacekeeping traditions and its lack of colonial experiences, the ongoing operational tempo serves to reduce substantially this learning curve.[15] In this regard, Colonel Horn makes plain SOF's current importance vis-à-vis conventional capabilities with respect to the terrorist and insurgent threat: "Faced with an elusive foe that relies on dispersion, complex terrain, and asymmetric tactics, political and military decision-makers recognized that only a flexible, adaptive and agile response (i.e., SOF operations) would suffice."[16] Canada's reliance upon the CF's SOF assets, therefore, serves to make Canadian SOF a known, respected, and marketable commodity. Moreover, because Canadian SOF operators often train *alongside* and conduct operations *with* foreign SOF, this further draws Canadians into the larger SOF network, both in and out of uniform. Given the Bush Administration's decision in January 2003 to assign USSOCOM the primary responsibility for prosecuting the "Global War on Terrorism," this interaction and growth in relationships is likely to continue.

Clearly, a reduced Canadian SOF capability, despite hoped-for expansion, would pose several difficulties at different levels. As Colonel Horn observes: "Properly used, small, highly trained specialized units can give even a small state a deterrent power and military and political influence far in excess of that which the simply physical size of its armed forces might suggest."[17] Limited capabilities, therefore, would constrain Canada's ability to contribute to a "SOF War" and thus have influence regarding policy. It would similarly reduce political capital Canada might accrue from other countries, particularly the United States.[18]

What is more, limited Canadian SOF abilities would restrict the particular activism of Canada's executive branch of government. The increased centralization of government in Canada has long been noted, and, as identified by analysts such as Cohen and Deborah Avant, the manner by which the political control of violence is managed can further alter the distribution of power amongst governing institutions.[19] In the particular case of SOF, because of the secrecy that often surrounds their operations and how they frequently relate directly to the achievement of strategic objectives, those in the highest echelons of government become the focus. Indeed, analysis of past operations finds that decisions to employ Canadian SOF helpfully work to deter criticism of government policy emanating domestically or internationally.[20] However, the political elasticity of Canadian SOF would become brittle because of an increased brain/brawn drain to the private sector.

Challenges in Handling the SOF Drain

There will not be straightforward or "silver bullet" solutions regarding how to keep Canadian SOF capability in uniform. Simply increasing SOF intake, whether for JTF 2 or the nascent special operations regiment, will not be the sole effective answer. Indeed, significant challenges exist in this regard. From one standpoint, rapidly increased intake contradicts the so-called four "enduring truths" of SOF, namely: "Humans are more important than hardware. Quality is better than quantity. Special Operations Forces cannot be mass-produced. Competent

CMJ's collection

United Nations Headquarters – New York City

THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION TREATY: ACHIEVING INTERNATIONAL SECURITY THROUGH DIPLOMACY

by Major Ken Craig

> "If the history of the past fifty years teaches us anything, it is that peace does not follow disarmament – disarmament follows peace."
>
> – Bernard M. Baruch, American Financier and Presidential Advisor, 1870-1965

Introduction

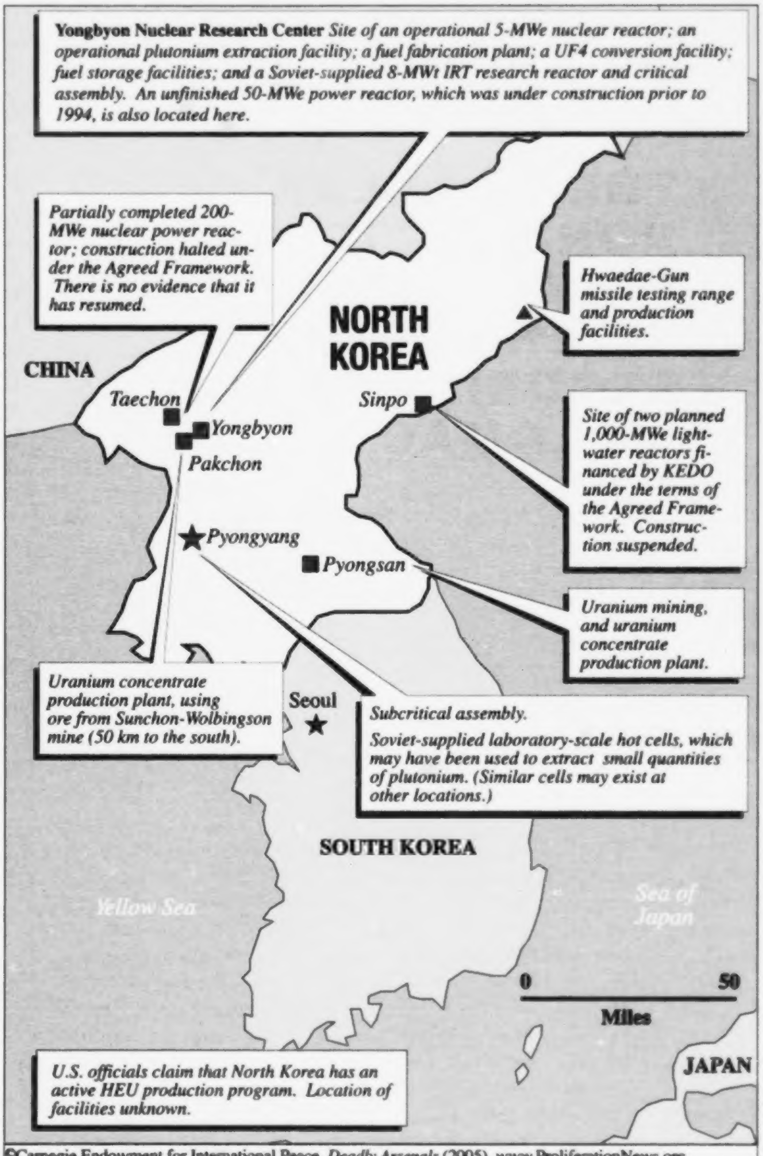
In March 1970, the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (commonly referred to as the Non-Proliferation Treaty, or NPT) took effect, becoming a cornerstone in the legal and political efforts to curb the spread of nuclear weapons. The NPT has three broad objectives: to prevent the proliferation of nuclear weapons to non-nuclear-weapon states; to ensure access to peaceful nuclear technology under international safeguards for all signatories; and to commit nuclear-weapon states to nuclear disarmament.[1] The NPT provides the key framework document for the non-proliferation regime, and it offers tangible proof that through effective negotiation, global security can be enhanced. This does not mean that the NPT can rest on its laurels, and indeed, many organizations, including the United Nations (UN), the International Atomic Energy Agency (IAEA) and a host of non-governmental organizations (NGOs) continue to breathe new life into what can only be described as the most successful international arms control treaty in history. Nevertheless, there are many challenges facing the NPT – challenges that should be of concern to all who practise the profession of arms.

Background

Before discussing the issues facing the NPT, some context is necessary to better frame the present day situation. Ever since nuclear weapons were used on Hiroshima and Nagasaki in 1945, the international community has sought ways to prevent any future use, or indeed, acquisition of these destructive weapons. Diplomatic efforts in this regard were accelerated in 1949, following the Soviet Union's test of its first nuclear weapon, and again in 1950, following a similar test by the United Kingdom. Between 1956 and 1959, the United States concluded peaceful-use nuclear cooperation agreements with 40 allied countries, 26 of which accepted United States-mandated nuclear safeguards.[2] In return, these 26 were provided with research reactors, nuclear training, and reactor fuel. The Soviet Union concluded similar agreements with nations within its sphere of influence. In 1957, the IAEA was established to provide the institutional foundation for promoting the peaceful uses of nuclear energy, and to administer safeguards designed to ensure that nuclear assistance was not being used for military

---

Major Craig, *an air navigator, is currently a staff officer to the Canadian National Military Representative to Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) in Casteau, Belgium. In 1995, he was seconded to the Department of Foreign Affairs and International Trade as a member of the Canadian Delegation that attended the Nuclear Non-Proliferation Treaty Review and Extension Conference, held at United Nations Headquarters in New York.*



©Carnegie Endowment for International Peace, *Deadly Arsenals* (2005), www.ProliferationNews.org

purposes. In 1960, the IAEA assumed responsibility for inspections previously implemented by the United States and the Soviet Union on their peaceful-use nuclear exports. That same year, France tested its first nuclear device, which created additional concern that a treaty was needed to limit the further proliferation of nuclear weapons. Then in 1962, the world was paralyzed with the spectre of looming potential nuclear war as the United States and the Soviet Union faced off against each other during the Cuban Missile Crisis. Moreover, in 1964, China conducted its first nuclear test. Clearly, the impetus was being generated with respect to the need to establish a treaty that would prevent the further proliferation of nuclear weapons, and to lay the groundwork for eventual nuclear disarmament.

Following intensive negotiations on collective security arrangements, safeguards, and balanced obligations, the United States and the Soviet Union submitted a proposed non-proliferation treaty to the UN. After amendments to the joint proposal, the UN General Assembly on 12 June 1968, approved Resolution 2373, which endorsed the NPT. The treaty entered into force 5 March 1970, after the United States, the United Kingdom, the Soviet Union, and 40 additional states ratified it. France and China did not sign the NPT in 1968. However, in 1992, both nations acceded to its terms.

The NPT places very clear expectations upon all parties. Under its terms, a country that detonated a nuclear device prior to 1 January 1967 is defined as a nuclear-weapon state. Ironically, the five permanent members of the UN Security Council (United States, Russian Federation, the United Kingdom, France, and China) are the only nuclear-weapon states as defined by the treaty. All other signatories are referred to as non-nuclear-weapon states. By acceding to the NPT, the nuclear-weapon states promise not to transfer nuclear weapons to any other state, or to assist any non-nuclear-weapon state in the acquisition, manufacture, or control of nuclear weapons. Additionally, the nuclear-weapon states are obliged under the treaty to negotiate in good faith on effective measures relating to a cessation of the nuclear arms race, and to take generic steps towards complete nuclear disarmament. In exchange for renouncing nuclear weapons, the non-nuclear-weapon states are to gain access to nuclear materials and technology for the peaceful use of nuclear energy under IAEA-administered safeguards. The NPT commits the non-nuclear-weapon states not to build, acquire, or possess nuclear weapons, and to accept safeguards on all their nuclear activities.

Since its inception in 1970, the NPT has been ratified by more countries than any other arms control or disarmament agreement in history. In 2002, Cuba became the 188th nation to accede to the treaty. After first coming on board in 1985, the Democratic People's Republic of Korea (North Korea) withdrew its membership in 2003, becoming the first and only signatory to do so in the Treaty's 37-year history. As of today, only Israel, Pakistan and India have not signed the NPT. These three countries are *known*, (or *believed* in the case of Israel) to possess nuclear weapons. However, as they did not detonate a nuclear device before 1967, they are not considered nuclear-weapon states as prescribed by the treaty. Under the current wording of the NPT, if these nations were to

SOF cannot be created after emergencies occur."[21] Altering the SOF acceptance rate, which is usually between 10 and 30 percent, depending upon the SOF tier at hand, threatens existing qualitative standards. Already, concerns exist about the CF's ability to maintain SOF standards in order to double JTF 2's capabilities.[22] Even the current Defence Minister, Gordon O'Conner, when he served as opposition defence critic, cast doubt upon whether Canada possessed the ability to maintain the requisite SOF skills and standards, when he opined: "Is the Canadian military big enough to get that much talent? I don't know the answer to that."[23]

From another standpoint, because current Canadian policy is not to recruit SOF personnel directly "from the street," the navy, the air force, and especially the army, given that it supplies most SOF recruits, would likely be hesitant to embrace plans that would deplete their ranks, even with the Harper government's wish to increase overall CF membership. A greater and quickly applied emphasis on SOF, if not handled delicately, serves to create potentially a substantial rift between the conventional and unconventional elements within the CF. The end result would likely favour the former if Colonel J. Paul de B. Taillon's warning observation is to be taken into account: "[W]e [the CF] are a conventional force steeped in a conventional military culture, with its attendant views and opinions."[24]

But more controversial is that SOF, historically, are known to attract individuals who display great potential and ability from (and at the expense of) the conventional forces. For example, military historian Philip Warner contends that SOF volunteers "are the most enterprising, energetic and least dispensable" and Field Marshal Viscount Slim accused SOF of "skimming the cream" from conventional forces.[25] Thus, one argument is that JTF 2, following its inception in April 1993, served to draw quality personnel away from the Canadian Airborne Regiment.[26] It is also important to recall views held by senior CF leadership as late as 1999 that Canada did not possess "special forces," in part out of the fear that such recognition would heighten the attraction of SOF, and implicitly would deem the rest of the CF as unexceptional.[27]

Heightening the "value" of uniformed service in a number of ways will also not remedy the situation fully. In 2006, financial compensation allowances for JTF 2, dictated by the level of risk, working conditions, seniority, and skill sets were increased for the first time since 1997. For instance, the annual allowance for JTF 2 assaulters, the "sharpest point of Canada's SOF spear," rose from C$21,756 to C$25,260. This development built upon a CF report issued in 2004 that examined increasing SOF remuneration in order to encourage retention.[28] Nevertheless, on a dollar-per-dollar basis, public expenditures are not likely to be plentiful enough to counter salaries offered in the private sphere. Under the terms of some contracts in Iraq, for example, PSC personnel stand to receive *daily* payments of between US$800 and US$1000.

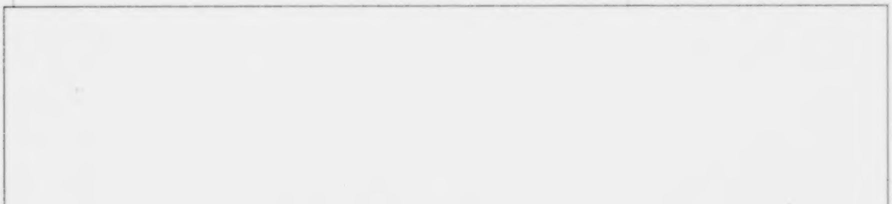


Photo by Jay Heiberg

5th Group, US Special Forces in Iraq.

Other benefits of public service are also not as robust in ensuring retention. CF officials have emphasized some benefits seemingly not available in the private sphere, such as pensions and insurance.[29] However, in the US, where the issue of SOF retention has been studied more publicly, it is the senior SOF operators, those with earned pensions, who have been attracted to private industry. Additionally, depending upon the PSC, the financial attraction has been ameliorated by the introduction of robust insurance plans. Finally, attention paid to the

become members, they would have to do so as non-nuclear-weapon states, which would mean eliminating their nuclear arsenals and accepting IAEA inspections on all their nuclear activities.

"Between 1956 and 1959, the United States concluded peaceful-use nuclear cooperation agreements with 40 allied countries..."

Canada's Place in Context

It is important to look at the role that Canada and other key countries have played in the short life of the NPT to date. The list of nations that ratified the treaty steadily rose after it entered into force in 1970. In truth, the near universality of the NPT has less to do with the nuclear ambitions of individual countries than it does with the benefits to be gained by ratifying the treaty. During the Cold War, nations that were members of the Warsaw Pact and the NATO alliance enjoyed the protection offered by the nuclear umbrella of their respective superpowers. The security of the non-nuclear-weapon states in these alliances was assured as any attack by the opposing alliance might provoke a retaliatory nuclear weapon response by their respective superpower. Yet, these same nations could obtain the benefits of the peaceful uses of nuclear technology by simply ratifying the NPT. For nations outside these opposing alliances, the nuclear-weapon states offered "negative security assurances" to NPT member non-nuclear-weapon states. The nuclear-weapon states agreed not to use, or to *threaten* to use, nuclear weapons against non-nuclear-weapon states, provided they were not allied with another nuclear-weapon state in launching an attack. The nuclear-weapon states also agreed to refrain from using nuclear weapons in established nuclear-weapons-free zones. To date, three nuclear-weapons-free zones have been ratified: the 1967 Treaty of Tlatelolco (Latin America), the 1985 Treaty of Rarotonga (South Pacific), and the 1995 Treaty of Bangkok (South East Asia). African countries have also signed the 1996 Treaty of Pelindaba, creating an additional nuclear-weapons-free zones. However, that treaty has not yet entered into force as it still awaits ratification by at least 28 of the 53 signatories. In 2006, Libya became the 20th African state to ratify the treaty.

The first challenge to confront the NPT came at the 1995 Review and Extension Conference that was held in New York at the United Nations Headquarters. According to Article 10.2 of the NPT, 25 years after its establishment, a conference would be convened to decide whether the treaty should continue in force indefinitely, or should be extended for an additional fixed period or periods. In accordance with Article 8.3 of the NPT, member states had been meeting at five-year intervals since 1970 to review the functioning of the Treaty. However, the 1995 Review and Extension Conference was the first such meeting that required a crucial decision. Those that supported the treaty favoured the unconditional indefinite extension of the NPT. The preferred means to achieve this objective was for the Conference to arrive at this decision by consensus, rather than by an actual vote. Some nations, including Canada, were of the opinion that a vote would weaken the legitimacy of the treaty, as it would provide a visible indication of those nations that supported it, and those that did not. The option of extending the treaty for an additional fixed period or periods was deemed unsatisfactory, as it would again weaken the NPT by providing a definitive date when it would expire, or when it would require subsequent re-negotiation. If the NPT was to have a fixed expiry date, it was felt that some nations might be encouraged to pursue a nuclear-weapon capability to hedge against a possible decision to dissolve the treaty. Additionally, there was no clear answer from the legal experts attending the Conference of what would happen to the treaty at the end

REUTERS photo by Jo Yong-Hak

U.S. General B.B. Bell, commander of U.S. military in South Korea, speaks during a news conference at a U.S. Army base in Seoul, 9 January 2007. North Korea is likely to test another nuclear device, Bell said, but he declined to comment on reports that an explosion was imminent.

values of national service versus private employment presents limitations given the "creeping occupationalism," rather than institutionalism, that is thought to exist in the Canadian Forces.[10] For Charles Moskos, this represents the difference between value orientations and rational calculations, between "the intrinsic motivation of an institution with the extrinsic motivation of an occupation."[11] This situation is not unique to Canada. In the United Kingdom, some argue that, "[i]t's a money-driven culture now and a lot of young troopers are treating the SAS as a training school for their private careers."[12] In fact, if present patterns in the US currently hold and spread to Canada, the institutional/occupational line is becoming more and more blurred because of the increased recognition the state is giving to PSC personnel, especially those that have died, through honouring them and through highlighting their patriotism.

U.S. Air Force Photo 030412-F-1644L-005by Staff Sgt. Jeremy T. Lock

A Special Operations Forces (SOF) High Mobility Multi-Purpose Wheeled Vehicle (HMMWV, or HUMVEE) moves through west Baghdad. SOF soldiers were patrolling the outer perimeter to provide security for a local hospital in support of *Operation Iraqi Freedom*.

Regulation and Control

Suggested forms of Canadian regulation are only in their nascent stages, and they relate more to the normative and human rights impact of privately supplied security sector expertise, rather than to specifically managing the flow of Canadian personnel from the public to private spheres *per se*. As Lieutenant-Colonel David Last warns, "[i]t is not just a question of autonomy and efficiency for the state. The state must consider regulation of the private capacity for special operations, which might be misused in a global marketplace."[13] While not wishing to underplay the importance of these factors, they are understandable. This is because of the legacy of the human security agenda that still informs many activities at the Department of Foreign Affairs and International Trade. As well, it acknowledges enduring concerns about national image and respect for human rights, matters that first came to the fore in the wake of the Somalia Inquiry, and that continue today in such cases as the appropriate handling of combatants captured during anti-terrorist/insurgent operations.

The complete prohibition of CF SOF joining PSCs would not be helpful. Ethically, it would most likely draw into question former operators' protections under the Charter of Rights and Freedoms. Practically, it would be difficult given the transnational personnel sourcing of the PSC industry, and the limitations of extraterritoriality. Even in earlier times, the control of manpower proved difficult for Ottawa. In 1937, Prime Minister Mackenzie King's government created the Canadian Foreign Enlistment Act (FEA) in order to prevent Canadian participation in the Spanish Civil War. During that conflict, no state provided more foreign fighters per capita than did Canada.[14] However, the act's ineffectiveness was made plain since over half the 1200 Canadians that travelled to Spain did so *after* the FEA became law. In the present day, US experience has demonstrated that "stop loss programs" designed to prevent retirement of personnel deemed essential have been both unpopular and the subject of criticism, ranging from accusations of an unofficial draft through to servitude. As for managing PSCs, there are very few Canadian PSCs, let alone those that draw regularly from Canadian SOF assets. For the most part, Canada serves as a feeder country for firms with greater presence and marketshare located in other countries, particularly in the United States and the United Kingdom.

"The complete prohibition of CF SOF joining PSCs would not be helpful."

AP Photo/Shah Marai, Pool

Afghan President Hamid Karzai, centre, is surrounded by heavily armed bodyguards as he arrives for a groundbreaking ceremony in Parwan, some 55 kilometres north of Kabul, Monday, 14 March 2005.

Because of these limitations, one can argue that a more productive undertaking would be for the Canadian government to lobby Washington in order to implement controls dealing with the qualitative standards of the PSC industry. In part, this argument can be made because many Canadians are hired by US-based PSCs. More important, however, is the place of the US in the broader PSC industry. Conclusions reached by political scientist Deborah Avant point towards this issue: "Indeed, the overwhelming dominance of the US in defense spending suggests that other governments will have only limited consumer impact on the behaviour of PSCs. Regulation by other governments is likely to yield less satisfaction unless they step up their consumption of security services."[35] With respect to Canada, it is unlikely that the nation will become a dominant player in the international marketplace for PSC services in the near future.

To expand, it is true that, on one hand, PSCs are a component of larger international trends that feature "the erosion of Westphalian norms, the spread of neoliberal economic tendencies, especially the privatization of services, and the globalization of production of goods and services."[36] The assumption here, however, is that the effects and implications of private security are even and the same the world over in terms of control, or the lack thereof. On the other hand, with respect to developed world states, particularly the United States, PSCs are frequently the tools of statecraft. This falls in line with arguments made by the likes of Hans Morgenthau, Kenneth Waltz, and John Mearsheimer that powerful states in the international system are not only affected by global phenomena differently, they can to a certain extent shape these phenomena to their benefit.[37] Thus, Norrin Ripsman and T.V. Paul assert, "It is not whether the new challenges of globalization will overwhelm the state but in what ways will they alter the state and what mechanisms will the state use to adapt to global social forces while retaining its centrality."[38]

For the US, because it is a major client of the international PSC industry, it possesses significant influence in terms of "the market's ecology."[39] Alongside the SOF credentials of PSC founders and managers, the substantial purchasing of PSC services by the US has served to reinforce SOF capabilities as the gold standard for private industry. This is because the US – the demand side – has largely ignored the role it plays with respect to determining the nature of the supply side – the qualifications and capabilities of PSCs. For example, in the case of Iraq, while some of the tasks performed by PSC personnel relate directly to SOF expertise, such as close protection, other tasks such as security advising, static protection, and convoy duties do not necessarily fall directly or solely into the SOF realm. Former SOF personnel, nevertheless, are performing them for PSCs. This is not necessarily the most beneficial use of SOF expertise, but by the US simply purchasing what the marketplace has to offer, largely dictated by the nature of the PSCs themselves, this serves as "the mechanism through which the preferred model of professionalism is communicated."[40]

In order to communicate better to PSCs, and therefore alleviate and de-emphasize the importance of SOF, there are two methods, possibly advanced by Canadian prodding, that the US might consider. One approach is to make a concerted effort to hire PSCs that either do not predominantly display their SOF credentials, or perhaps do not rely significantly upon retired SOF expertise. Similarly, a closer examination might be made of the actual abilities required for contracted tasks; SOF expertise may not be needed. The second and more expansive method would be

of a fixed period. Would the treaty expire, or would another extension conference be sufficient to extend its life? Given the questions surrounding these latter two options, the unconditional indefinite extension of the treaty was deemed the only suitable outcome by those nations that supported it.

> **"The challenges for the non-proliferation proponents are three-fold..."**

Opponents of indefinite extension argued that nuclear-weapon states had not lived up to their agreement to take steps towards nuclear disarmament, and that the treaty permanently divided the international community into "have" and "have not" nations. Nevertheless, Canada and most western-aligned countries considered that the benefits of a permanent NPT outweighed the uncertainty that would surround any decision short of unconditional indefinite extension. During the Conference, Canada played an important role behind the scenes in promoting the merits of an unconditional indefinite extension of the treaty.[4] Canada's Ambassador for Disarmament actively solicited the support of 74 undecided countries through one-on-one meetings, arguing that indefinite extension made good sense for world security. Prior to the Conference, Canada was also asked by a group of like-minded countries to sponsor a resolution that called for the unconditional indefinite extension of the NPT. If an overwhelming number of nations co-sponsored the Canadian resolution during the Conference, it was hoped that nations opposed to the extension of the NPT would see the futility in voting against an indefinite extension. By the end of the Conference, 111 of the 175 countries attending the Conference had signed the Canadian resolution. With a clear majority in favour of an unconditional indefinite extension, the Conference president was able to appeal to opposing nations to respect the inevitability of the final outcome such that a vote was avoided, and the treaty was extended indefinitely by consensus.[5] At the conclusion of the Conference, Canada's Ambassador for Disarmament was able to state that the decision to extend the NPT indefinitely had linked "permanence with accountability without division."[6]

> **"A first step could be to continue the efforts of the non-proliferation community to create a nuclear-weapons-free zone in the Middle East."**

Current Issues and Challenges

Having briefly reviewed the short life of the treaty to date, one must now focus upon current issues facing the NPT. The challenges for the non-proliferation proponents are three-fold: how to deal with the nuclear-weapon states that remain outside the treaty (Pakistan, India, Israel, and North Korea); how to resolve the dilemma posed by the apparent nuclear ambitions of Iran; and how to strengthen the NPT for future generations. In all cases, it is clear that addressing the underlying frictions that force a nation to view the possession of nuclear weapons as being in their national self-interest is of utmost importance. Without doing so, nations will be inclined to pursue nuclear weapon programs in order to satisfy their security concerns. If this occurs, then diplomacy will have failed, and the potential for nuclear conflict becomes a much stronger likelihood.

India and Pakistan

In 1974, India exploded a nuclear device using plutonium from a Canadian-supplied reactor that contained heavy water supplied by the United States.[7] India had acquired the reactor and heavy water under "peaceful-use" agreements, which they subsequently violated. India views its nuclear-weapon capability as an instrument for maintaining military parity in South East Asia with China, and, to a lesser extent, with Pakistan. India also views this capability as an indication of its aspiration for great power status. Pakistan, with the assistance of China, also embarked upon a nuclear weapon program following its defeat in the Indo-Bangladesh war of 1971.[8] Pakistan considers nuclear weapons to be an essential component of its security effort to redress its conventional weapon inferiority with respect to India. In May 1998, India tested several nuclear devices, which were followed two weeks later by similar Pakistani tests. Both nations had thus crossed the nuclear threshold, and there was no denying their status as nuclear-weapon states. In February 2007, India and Pakistan signed a confidence building measures agreement that seeks to reduce the risks of conflict related to the two nations' nuclear weapons. However, details of the deal have been kept secret.

It is highly unlikely that India and Pakistan can be forced into the non-proliferation regime as non-nuclear-weapon states. They both view the possession of nuclear weapons as a necessary tool for maintaining strategic stability in the Asia-Pacific region, and, in India's case, a nuclear arsenal supports its claim to great power status. The best way to bring these two countries into the non-proliferation regime is to recognize their status as nuclear-weapon states under the auspices of the NPT. Once India and Pakistan accede to the NPT, they would, in effect, agree not to transfer nuclear technologies to non-nuclear-weapon states, and they will have committed their nations to eventual nuclear disarmament through the terms of the agreement. The inclusion of India and Pakistan within the non-proliferation regime outweighs their continued existence outside any form of regulated controls. The clandestine activities of the Pakistani scientist, Dr. Abdul Qadeer Khan, are a case in point. In 2004, Dr. Khan confessed to the illicit transfer of nuclear weapons technology to Iran, Libya, and North

qualitative regulations for US-based PSCs, put in place by the US government regarding the standards for PSC personnel. These standards would stress professionalism, capability, and respect for human rights norms, but they would not imply that the necessary qualifications are found predominantly amongst those with SOF experience. Because the US forms such a great portion of the international marketplace, it is likely that PSCs in other countries would follow suit in tailoring their marketing and personnel capabilities in order to enhance their commercial attractiveness. The overall goal, therefore, would be to make SOF seem less "special" in the private sphere.

One can argue that such a lobbying approach, if performed by Canada, might be well received in the US. As indicated earlier, USSOCOM has been feeling the negative effects of the shift of expertise to PSCs. Although the Pentagon has instituted new retention measures similar to the allowances and bonuses mentioned above, the expertise drain continues. Moreover, the effects of this drain might become more acute, given the weight of value placed upon SOF in the *2006 Quadrennial Defense Review*: a 15 percent increase in SOF forces, with particular emphasis upon increasing the number of operators for the US Army Special Forces and the US Navy SEALS. While US measures to date have largely focused upon ensuring that SOF personnel remain in uniform, more attention can be paid to the marketplace in which they operate, should they decide to leave the US military. Although certainly not a panacea, such attention also would help the CF in managing and maintaining its SOF expertise.

Conclusions

Based upon the foregoing analysis, some issues come to the fore that policymakers and future analysts might wish to consider. First, because of its emphasis upon developing qualitative standards that de-emphasize SOF expertise, this study implies that private manpower should be derived more consistently from state security sectors in the larger sense. Even though earlier analysis has determined that PSCs are here to stay due to supply, demand, and ideational factors, the PSC industry is still a delicate matter for political and normative reasons, and it will have to be treated accordingly.[41] As such, one future thrust of inquiry will be why, when, and under what conditions Canada officially elects to manage more closely privately controlled security sector expertise that is based in Canada and that is exported internationally. Second, and in a related fashion, it will be important to examine how the Canadian populace might respond, and what impact this would have politically, to changes regarding Canadian security sector expertise. For instance, the activities of SOF and conventional units in Afghanistan already challenge traditional views of the CF (i.e., the peacekeeping myth). It is important to recall that as late as the 1990s, senior CF officials referred to some JTF 2 operations as merely "very benign observer-type missions."[42] The fact that the government chose, in 2005, to lift slightly the veil of secrecy covering JTF 2's Afghan operations underscores government sensitivity regarding the perception of Canadians.[43] Emphasis placed, not only upon SOF, but also upon Canadian PSC personnel, who, perhaps for some Canadians, constitute nothing more than mercenaries in the most pejorative sense, would pose further challenges for the government.

Overall, it is intriguing to see how the "fortunes" of both SOF and PSCs have grown since the end of the Cold War, and particularly since the terrorist events of 11 September 2001. In their own different ways, they have served the "security marketplace" characterized by terrorism and insurgency. It is not surprising that some states, particularly the US, want to rely more upon these public and private assets. In the process, however, because of the limited and overlapping manpower pool, strains will result and challenges will be presented to feeder states such as Canada, just as the CF is attempting to increase its own SOF capabilities. While there is no easy solution to this dilemma, the aforementioned suggestions developed in this article might hopefully reduce the possibly looming necessity of "robbing Peter to pay Paul."

CMJ

"The overall goal, therefore, would be to make SOF seem less "special" in the private sphere."

NOTES

1. For a history of Canada's experience with SOF, see Sean M. Maloney, "Who has Seen the Wind? An Historical Overview of Canadian Special Operations," *Canadian Military Journal*, Vol. 5, No. 3, Autumn 2004, pp. 39-48.
2. For this article, the term private security company (PSC), rather than private military company, is employed because companies conduct a hybrid of policing and military tasks. This is in light of the environments in which these companies are frequently employed (conflict/violence prone weak states in the developing world) and the actual effects the companies may have in these environments. Moreover, the main goal in all cases is to make something or someone more secure. As such, the term PSC is more appropriate in the cumulative sense.
3. James Dao, "The Struggle for Iraq: Security," in *New York Times*, 2 April 2004, p. A1; Thomas Catan and Stephen Fidler, "The

REUTERS photo by Claro Cortes IV

Wu Dawei, China's chief negotiator in the six-party talks, is chased by journalists as he leaves a hotel in Beijing, 31 January 2007. North Korea will feel compelled to announce plans for another nuclear test if a financial dispute with Washington is not resolved, a source said, a sign of Pyongyang's impatience with a lack of progress in talks.

Korea – actions that were undertaken due to the lack of adequate export control regulations and to the absence of IAEA safeguards on Pakistani nuclear sites.[9] Placing Indian and Pakistani nuclear facilities under IAEA safeguards is paramount to enhancing the non-proliferation regime, and this can best be achieved by creating conditions under which both countries can accede to the NPT.

In March 2006, the United States and India concluded an agreement that will see India gain access to American civilian nuclear technology. Although the deal still requires the approval of the Nuclear Suppliers Group and of the IAEA, in exchange for American assistance in providing nuclear fuel and technology, including reactors, India would place its 14 civilian nuclear facilities under IAEA safeguards and inspections. However, India has designated its eight other reactors as "military-use," thus, they are not open to IAEA inspections. Critics argue that India could use the technology transfer to develop more powerful weapons. Another argument against this agreement is that it could threaten the viability of the NPT, since India has refused to accede to the terms of the treaty, has acquired nuclear weapons, and is still able to benefit from the transfer of peaceful-use technology. As previously mentioned, the transfer of peaceful-use technology was one of the key rights afforded to non-nuclear-weapon states in exchange for renouncing a nuclear-weapon capability. Although there may be some merit to these comments, one could also argue that placing Indian civil reactors under IAEA safeguards advances the cause of the non-proliferation regime, a stance supported by the Director General of the IAEA.[10] And surely, limiting the further spread of nuclear weapons is of significant importance, not only to states in South East Asia, but also to those in the Middle East.

Israel

The Middle East continues to dominate headlines around the world, with the Arab-Israeli conflict being at the core of most issues. An added factor in all negotiations is that Israel has maintained a policy of ambiguity at it relates to its nuclear capability. On the one hand, it has never officially disclosed that it possesses nuclear weapons, yet it has refused to accede to the terms of the NPT. Most experts agree that Israel developed a nuclear-weapon capability in the late 1970s with the assistance of South Africa, and that it now possesses up to 200 nuclear devices.[11] Naturally, this raises troubling questions for the surrounding Arab states. But the international community should also be concerned with this ambiguous Israeli policy. For example, under what circumstances would Israel use nuclear weapons? Who are the decision-makers? What changes in policy would occur if Iran (or any other Middle Eastern state) were to obtain nuclear weapons? And what security measures and command-and-control protocols are in place? Nevertheless, working on the assumption that Israel has a robust nuclear-weapons capability, the question for the international community is to determine what measures it could adopt to encourage Israel to accede to the terms of the NPT.

A first step could be to continue the efforts of the non-proliferation community to create a nuclear-weapons-free zone in the Middle East. In point of fact, one of the key resolutions in the 1995 decision to extend the NPT indefinitely was a declaration on the Middle East that called for the establishment of a nuclear-weapons-free zone.[12] The declaration was produced at the insistence of member states of the Arab League, and it called upon non-parties to the treaty (Israel) to accept IAEA safeguards on their nuclear activities. Since 1995, little progress has been made on this issue, and, indeed, subsequent Middle East peace process initiatives have made little mention of a nuclear-weapons-free zone. But, given the challenges posed by the

A technician works in the control room at the uranium conversion facility in Isfahan, 450 kilometers south of Tehran, 3 February 2007. Six envoys representing the Non-Aligned Movement of developing nations visited the nuclear facility in Iran as part of Tehran's attempt to be open about its disputed atomic program.

apparent nuclear ambitions of Iran and the generally accepted nuclear capability of Israel, it is time to commence serious dialogue regarding the establishment of a nuclear-weapons-free zone in the Middle East. As proposed by the Director General of the IAEA, to achieve success in this matter, there needs to be a clear definition of the zone of application, of universal membership by countries in the region, of an international system of verification to monitor compliance, and of security assurances from the UN Security Council to assist any nation in the region whose security is threatened.[15]

Only by addressing the factors that have caused Israel to *seek* a nuclear-weapons capability can it be encouraged to *renounce* nuclear weapons. Israel views the possession of nuclear weapons as a means to guarantee its national security in the face of surrounding Arab states, many of which oppose the state of Israel's right to exist. Nevertheless, it could also be argued that Israel's undeclared nuclear-weapons capability entices countries such as Iran to pursue a similar capability in order to provide a counterbalance to the Israeli nuclear force. Any solution to the Arab-Israeli conflict will need to address Israel's nuclear-weapons capability. Positive security assurances by the UN Security Council, in particular, a joint United States-Russia declaration that makes clear Israel's right to exist along pre-determined borders, *might* entice Israel to forego its nuclear-weapons capability. Once neighbouring Arab states are assured that Israel no longer possesses nuclear weapons, they *might* also forego clandestine efforts to obtain nuclear weapons. Israel needs to see its undeclared nuclear capability as a threat to peaceful coexistence with neighbouring Arab states, rather than a security guarantee, (and this, admittedly, is a "tall order.") Only then will Israel renounce nuclear weapons in favour of acceding to the security and stability afforded by membership in the NPT. Peace in the Middle East will not be achieved solely by Israel's renunciation of nuclear weapons; however, discussions aimed at establishing a lasting peace agreement in the region cannot commence if Israel remains intransigent regarding her undeclared nuclear-weapons capability.

"In February 2007, the IAEA released a report indicating that Iran had not suspended its enrichment-related activities as required by the Security Council resolution."

Democratic People's Republic of Korea (DPRK) – North Korea

North Korea signed the NPT in 1985 only at the insistence of the Soviet Union when it was made clear that North Korean membership was necessary for the provision of Soviet nuclear assistance.[16] Nevertheless, in April 2003, North Korea became the first, and, to date, only country to withdraw from the NPT. North Korea's withdrawal followed the failure of the Agreed Framework, a 1994 agreement between the United States and North Korea that sought to normalize relations between the two states, to limit North Korea's nuclear ambitions, and to provide nuclear and oil energy needs to the impoverished Asian state. After months of speculation, on 9 October 2006, North Korea conducted a successful underground nuclear test, becoming the ninth state to join the list of nuclear-weapons nations. Of course, North Korea's actions have created concern that other nations in the region may withdraw from the NPT and develop their own nuclear-weapons capabilities, thus inviting greater instability in the region. In response to the North Korean test, China chaired a series of meetings in February 2007, the Six-Party Talks (China, North Korea, Japan, South Korea, Russia, and the United States), where a tentative agreement was reached on de-escalating tensions.

military can't provide security," in *Financial Times*, 29 September 2003, at <http://www.nettime.org/Lists-Archives/nettime-l-0309/msg00169.html>.

4. Cited in David Pugliese, "Soldiers of Fortune," in *Ottawa Citizen*, 12 November 2005, p. A17.
5. Anthony Mockler, *The New Mercenaries* (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1985), p. 151; Wilfred Burchett and Derek Roebuck, *The Whores of War* (London: Pelican Special, 1977), p. 166.
6. Kevin A. O'Brien, "PMCs, Myths, and Mercenaries: the debate on private military companies," in *Royal United Service Institute Journal*, Vol. 145, No. 1, February 2000, p. 61.
7. Cited in <http://www.itd.hu/itdh/nid/IQ/pid/0/itdhArticleDisplay/oid/0/Article.4402>.
8. See <http://www.meyerglobalforce.com/special.html.>
9. Bernd Horn, "The Dark Side to Elites: Elitism as a Catalyst for Disobedience," in *Canadian Army Journal*, Vol. 8, No. 4, Winter 2005, p. 71.
10. Cited in Pauline Jelinek, "Many Elite Soldiers Leave for Better Pay," in *The Guardian*, 20 July 2004, at <http://www.node707.com/archives/001526.shtml>
11. See, for example, Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," in *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, May/June 2002, pp. 20-32.
12. Eliot A. Cohen, *Commandos and Politicians: Elite Military Units in Modern Democracies* (Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University, 1978), pp. 95-96.
13. Note recent productions such as *The Rock*, *E Ring*, *Tears of the Sun*, and Transporter. Older productions include *The Green Berets*, *The Guns of Navarone*, and *Where Eagles Dare*.
14. Mockler, p. 149.
15. For one such criticism, see David Pugliese, "JTF2 not ready for Afghan duty: expert," in *Ottawa Citizen*, 22 November 2001, p. A1. See also Maloney.
16. Bernd Horn, "When Cultures Collide: The Conventional Military/SOF Chasm," in *Canadian Military Journal*, Vol. 5, No. 3, Autumn 2004, p. 6.
17. Bernd Horn, "Special Men, Special Missions: The Utility of Special Operations Force – A Summation," in Bernd Horn, J. Paul B. Taillon, and David Last, (eds.), *Force of Choice: Perspectives on Special Operations* (Kingston: McGill-Queens University Press, 2004), p. 20.
18. The political and diplomatic benefits of Canadian SOF are described in Jamie Hammond, "Special Operations Forces: Relevant, Ready and Precise," in *Canadian Military Journal*, Vol. 5, No. 3, Autumn 2003, pp. 17-28; Bernard J. Brister, "Canadian Special Operations Forces: A Blueprint for the Future," in *Canadian Military Journal*, Vol. 5, No. 3, Autumn 2004, pp. 29-37.
19. See Cohen, p. 70; Deborah Avant, "The Privatization of Security and Change in the Control of Force," in *International Studies Perspectives*, Vol. 5, No. 2, May 2004, p. 156. Regarding the centralization of power in Canada, see Donald J. Savoie, *Governing From the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto: University of Toronto Press, 1999); Jeffrey Simpson, *The Friendly Dictatorship* (Toronto: McClelland & Stewart Ltd., 2001).
20. An example of this analysis can be found in David Pugliese, *Canada's Secret Commandos: The Unauthorized Story of Joint Task Force Two* (Ottawa: Esprit de Corps Books, 2002), pp. 118-121.
21. Robert D. Kaplan, *Imperial Grunts: The American Military on the Ground* (New York: Random House, Inc., 2005), p. 191.
22. Bruce Garvey, "Forces struggling to find 600 soldiers good enough to serve in crack JTF 2 unit," in *Ottawa Citizen*, 24 October 2003, p. A1.
23. Cited in David Pugliese, "Military creates new special forces unit," in *Ottawa Citizen*, 4 January 2006, p. A1.
24. J. Paul de B. Taillon, "Canadian Special Operations Forces: Transforming Paradigms," in *Canadian Military Journal*, Vol. 6, No. 4, Winter 2005-2006, p. 75.
25. Cited in Horn, "When Cultures Collide," p. 6.
26. Pugliese, *Canada's Secret Commandos*, p. 121.
27. David Last, "Special Operations Forces in Conventional Armies: 'Salvation Army?' or 'Dirty Dozen'?" in Bernd Horn, J. Paul B. Taillon, and David Last, eds., *Force of Choice: Perspectives on Special Operations* (Kingston: McGill-Queens University Press, 2004), p. 36, p. 57.
28. Stephanie Rubec, "Elite soldiers drained," 25 April 2005, at <http://cnews.canoe.ca/CNEWS/Canada/2005/04/25/pf-1012118.html>; David Pugliese, "Special forces get pay raise," in *National Post*, 26 August 2006, p. A4.
29. Rubec, "Elite soldiers drained."
30. Noel Iverson, "Military Leadership and Change in the 1990's," at <http://www.cda-cdai.ca/library/iverson.htm>.
31. Charles C. Moskos and Frank R. Wood, "Introduction," in Charles C. Moskos and Frank R. Wood, (eds.), *The Military: More Than Just a Job?* (Washington: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1988), pp. 4-5.
32. "British SAS mull bonus to halt exodus," *Agence France-Presse*, 15 February 2005, at <http://www.news.com.au/story/0,10117,12253024-1702,00.html>.
33. David Last, "Epilogue: The Next Generation of 'Special Operations'?" in Bernd Horn, J. Paul B. Taillon, and David Last, (eds.), *Force of Choice: Perspectives on Special Operations* (Kingston: McGill-Queens University Press, 2004), p. 208.
34. Victor Hoar, *The Mackenzie-Papineau Battalion* (Toronto: Copp Clark, 1969), p. 1.
35. Deborah Avant, *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p. 177.
36. See Dan Hellinger, "NGOs and the Privatization of the Military," in *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, No. 4, December 2004, pp. 192-220.
37. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Seventh Edition (Montreal: McGraw-Hill Higher Education, 2006); Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley Publishers, 1979); John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).
38. Norrin M. Ripsman and T.V. Paul, "Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis," in *International Studies Review*, Vol. 7, No. 2, June 2005, p. 224.
39. Avant, *The Market for Force*, p. 220.
40. *Ibid.*, p. 226.
41. See Peter W. Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry* (Ithaca: Cornell University Press, 2003).
42. Cited in Pugliese, *Canada's Secret Commandos*, p. 11.
43. One such "trial balloon" can be found in Stephen Thorne, "Canadian commandos taking out Taliban," in *Globe and Mail*, 17 September 2005, p. A13.

Under the agreement, North Korea will shut down, for the purpose of eventual abandonment, its Yongbyon nuclear facility, invite back IAEA inspectors, commence bilateral negotiations with the United States aimed at restoring full diplomatic relations between the two nations, and all parties will cooperate in providing emergency heavy fuel oil energy assistance to North Korea. There is no mention in the agreement on the future status of North Korea's nuclear weapons arsenal, generally agreed to consist of a half-dozen devices, although the Joint Statement does make clear that the denuclearization of the Korean Peninsula is a key objective.[15]

The United States, Russia, and, most significantly, China, play a crucial role when discussing North Korea's nuclear-weapons ambitions. The Six-Party Talks are an important first step, but much work remains to be done to lay the groundwork for a North Korean renunciation of its nuclear-weapons capability. The United States and Russia have the means to address North Korean energy concerns, and, along with China, all three nations can offer the requisite security guarantees. Only through open dialogue and cooperation will North Korea's desire to possess nuclear weapons be eliminated. Some analysts suggest that North Korea is playing a game of nuclear blackmail. Nevertheless, if the international community, led by the United States, Russia and China, can convince North Korea to renounce nuclear weapons and return to the provisions of the NPT, then surely this must be viewed as a positive step to ensuring stability in the region and enhancing the strength of the non-proliferation regime.

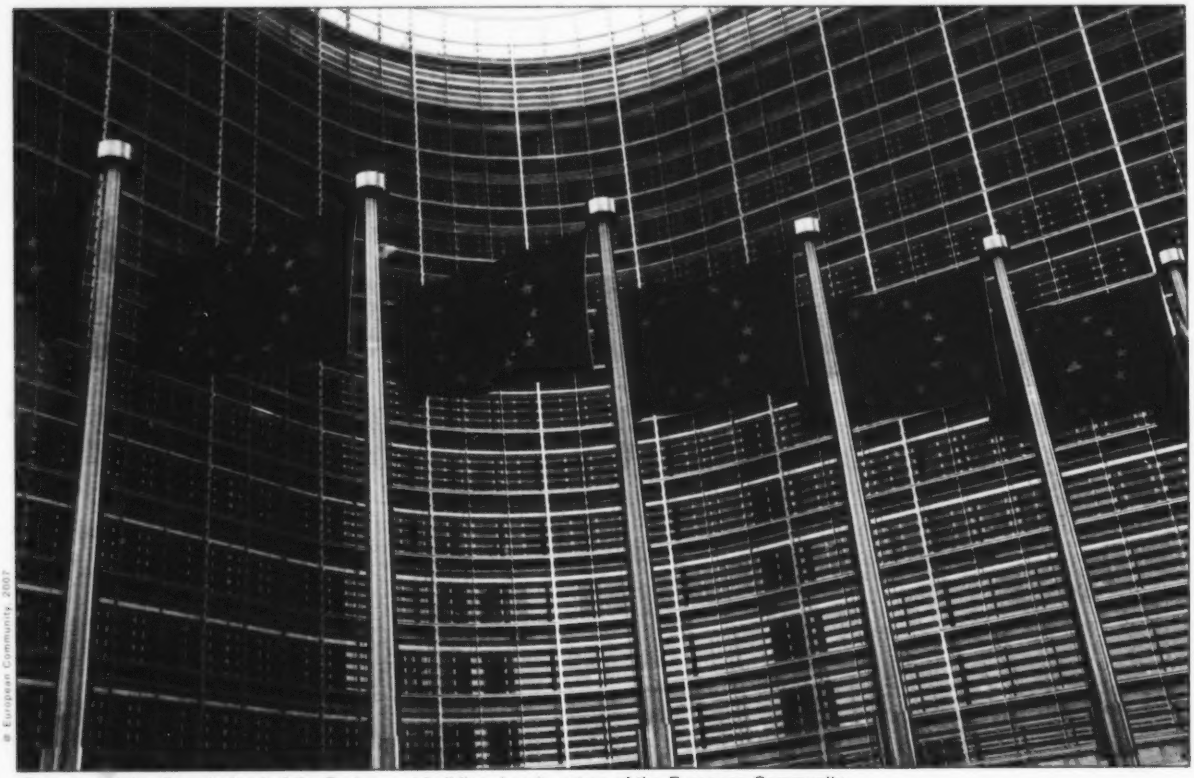
REUTERS/Caren Firouz

Iranian President Mahmoud Ahmadinejad speaks during a ceremony at the Natanz nuclear enrichment facility 350 kilometers south of Tehran, 9 April 2007. Iran announced it had begun industrial-scale nuclear fuel production in a fresh snub to the U.N. Security Council, which has imposed two rounds of sanctions on it for refusing to halt such work.

Islamic Republic of Iran

Iran's ongoing efforts to enrich uranium to levels required to develop nuclear weapons pose a risk, not only to the Middle East region, but also to the long-term viability of the NPT. Much attention has been paid to Iran's efforts to circumvent safeguards put in place by the IAEA. Briefly, from 1985 to 2003, Iran embarked upon an extensive nuclear enrichment program without declaring it to the IAEA, claiming that its nuclear program was for peaceful purposes, pursuant to its rights under the terms of the NPT. The IAEA has not been in a position to determine whether Iran's nuclear program is for civilian purposes. However, Iran was found to be enriching uranium at higher rates than is necessary for civilian use, which raised troubling questions about the goal of its nuclear program.[16] When the IAEA discovered this breach in 2002, Iran agreed to sign the IAEA Additional Protocol that broadened the Agency's existing inspection authority. The Additional Protocol, endorsed in 1997, calls for states to provide the IAEA with more information about their nuclear activities, expanded rights of physical access, and use of new verification techniques. Although Iran signed the agreement in December 2003, it has yet to ratify and implement in full the conditions laid out in this protocol.

In June 2006, the United States, Russia, China, the United Kingdom, France, and Germany offered assistance to Iran's nuclear industry, including the construction of a light water reactor and a long-term supply of fuel, in exchange for an Iranian commitment to halt uranium enrichment and reprocessing activities, and to place all nuclear-related facilities under IAEA safeguards. In response to Iran's refusal of this offer, the UN Security Council unanimously approved a resolution in December 2006 that called upon Iran to suspend proliferation-sensitive nuclear activities and placed limited sanctions on the sale of nuclear-related goods. In February 2007, the IAEA released a report indicating that Iran had not suspended its enrichment-related activities as required by the Security Council resolution. However, due to a lack of



© European Community, 2007

European Union flags in front of the Berlaymont building, headquarters of the European Community.

OPERATION ARTEMIS AND JAVIER SOLANA: EU PROSPECTS FOR A STRONGER COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

by Ryan C. Hendrickson, Jonathan R. Strand and Kyle L. Raney

Introduction

After decades of discussion and considerable "Euro-skepticism," many European Union (EU) leaders and other observers maintain that the European Union has begun to assert itself as a meaningful actor in foreign and security policy. The EU now oversees peacekeeping and observer operations in Bosnia and Georgia; it has completed operations in Macedonia and the Democratic Republic of the Congo (DRC); and it has played a lead diplomatic role in negotiations with Iran over its nuclear program.[1] Important foreign policy differences remain, however, among its members – especially with respect to the use of force and the ongoing political crisis in Iraq. In addition, the French and Dutch rejection of the proposed European Union Constitution in the summer of 2005, and the United Kingdom's cancellation of its own referendum on this question, raise new challenges to Europe's integrative efforts.

At the same time, recent observers of these events suggest that the failed referendums had little to do with Europe's ambitions for a more unified European foreign and security policy, but, rather, were rooted in domestic economic issues, including a backlash against liberal immigration policies, the potential of additional "outsourcing" of labour, and the ongoing challenge of relatively high unemployment levels.[2] In contrast, European public opinion polls still suggest strong support for a Common Foreign and Security Policy (CFSP),

Doctor Ryan C. Hendrickson *is an Associate Professor of Political Science at Eastern Illinois University. He is the author of* Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action after the Cold War, *and* The Clinton Wars: the Constitution, Congress and War Powers. *His research has also appeared in journals such as* Parameters, *the* NATO Review, Security Dialogue, Journal of Strategic Studies, Armed Forces and Society, *and* Political Science Quarterly.

Doctor Jonathan R. Strand *is an Assistant Professor of Political Science at the University of Nevada, Las Vegas. His research has appeared in journals such as* World Development, *the* World Economy, International Interactions, *and the* Journal of European Integration.

Kyle L. Raney *earned his MA in Political Science at Eastern Illinois University.*

ECPAD photo C0D121AB-2D31-46F6-8232-3255A2D04D94

In June 2003, EU High Representative Javier Solana arrives in Entebbe, welcomed by Colonel Louis-Michel Testaud and Colonel Eric de Stabenrath of the EU Stabilization Force.

and the European Union's High Representative for Common Foreign and Security Policy, Javier Solana, continues to be an active promoter of Europe's role in global security. Thus, on security matters, the European Union remains ambitious in striving toward common positions.

Much research has been devoted to the cooperation and integration witnessed in the European Union in recent years. Despite the array of theoretical and analytical approaches used to examine this evolution, very little research has been devoted to the potential role and impact of the EU's High Representative for CFSP. This scholarly void may, in part, be explained by the institutionally ambiguous role held by the High Representative, whose political authority and representative role can be both difficult to identify and challenging to research.[3] This relative dearth of analysis on the High Representative's leadership may also be attributed to international relations scholars' general reluctance to examine specific individuals in foreign policymaking.[4] Javier Solana, NATO's secretary general from 1995 to 1999, has served as the EU's High Representative for CFSP since 1999. Although Solana has generated widespread media and journalistic attention while at the EU, very little research has assessed his leadership record.[5]

The case study that follows provides an assessment of the European Union's decision-making process that eventually resulted in *Operation Artemis* – the European Union's peacekeeping deployment to the DRC in 2003. *Operation Artemis* was the first EU mission that took place outside of NATO assistance, and its troops engaged in combat soon after its deployment.[6] Within the study, special emphasis is devoted to Solana's leadership and efforts in promoting a CFSP on the DRC. Such an emphasis fills a void in the existing literature on EU foreign policy research, but also has policy relevance – in that this focus addresses the EU's ability to identify a CFSP, and to act as an independent organization in security matters.

We first discuss the institutional role of the High Representative for CFSP in the European Union, and then provide a brief background of the legal and political context of the mission. We then assess more specifically the EU's decision-making process and Solana's role in the eventual deployment decision, which has implications for future EU interventions. Broadly, this case examines the EU's ability to act toward a common foreign and security policy in an operation that Solana himself

referred to as "EU military progress."[7] The findings suggest that Solana's personal impact on EU's foreign policy coordination cannot be neglected; yet, *Operation Artemis* stemmed primarily from France's willingness to exercise leadership within the European Union for the deployment.

The EU High Representative for Common Foreign and Security Policy

The position of the EU's High Representative for CFSP was created at the EU's summit, held in Amsterdam in June 1997. Article 18 of the Treaty calls for a High Representative to assist the EU to speak with one voice. The High Representative would assist in "formulation, preparation and implementation of policy decisions, and when appropriate, and acting on behalf of the Council at the request of the presidency, through conducting political dialogue with third parties."[8] An individual was not appointed to this position until June 1999, when Solana, NATO's acting secretary general and former foreign minister of Spain, accepted the position. Solana came to the EU in October 1999 with impressive leadership credentials, arriving only months after NATO's prolonged yet successful bombing campaign against Slobodan Milosevic. Solana was inducted formally as the EU's High Representative for CFSP on 18 October 1999.[9]

The High Representative's role was articulated and expanded upon further at the Helsinki European Council meeting in December 1999. In revised form, the position was supposed to assist the EU presidency in coordinating the Council; to assist the Council in the creation of policy options; and to assist in the implementation of EU foreign and security policy decisions of the Council, the EU Commission, and the member states. Besides these activities, the High Representative was charged with overseeing the Policy Planning and Early Warning Unit (PPEWU). The PPEWU would be staffed by personnel contributions from EU member states, who would assist the High Representative in identifying crises, policy options, and issues of importance in which there was a need for EU policy coordination and cooperation.[10] In short, the position allowed the High Representative considerable flexibility in defining his role and political responsibilities. At the same time, analysts concur that the position is still vague in terms of *who* the High Representative actually represents, which implies clear limitations on his political influence and administrative authority. The High Representative was charged to work with the President of the Council of Ministers (who rotates every six months), the Council of Ministers itself, and the European Commission, who also had its own Commissioner for External Relations.[11]

"The findings suggest that Solana's personal impact on EU's foreign policy coordination cannot be neglected..."

In many respects, Solana was an ideal selection for this position, given his previous leadership and diplomatic experiences. As NATO secretary general, Solana gained much experience in political negotiation and diplomacy among the NATO allies, and at an organization that provides little formal legal authority to the secretary general. Moreover, as Spain's foreign minister, Solana served during that country's six-month presidency of the European Council of Ministers, which heightened his international and regional visibility.[12]

As the EU's High Representative, prior to *Operation Artemis*, Solana has been credited with a number of diplomatic achievements. Solana was a central negotiator for the EU during the Macedonian crisis in 2001, when ethnic-Albanian rebels and the Macedonian government clashed over constitutional questions. This crisis was averted with the deployment of NATO troops to the region, coupled with a weapons exchange program that was agreed upon by the warring factions.[13] Journalists also credit Solana with assisting in the negotiations to end the Church of the Nativity Crisis in 2002, which involved the exile of 13 Palestinian militants to Cyprus.[14] In addition, observers maintain that Solana was helpful in encouraging Turkey to support the "Berlin Plus" agreement made at the EU Summit in Copenhagen during December 2002, which allowed EU member states to use NATO assets in EU peacekeeping missions.[15] Additionally, Solana was at the centre, if not the main architect, of the agreement between Serb and Montenegro leaders not to separate into independent states in March 2002.[16]

While Solana accrued these many diplomatic successes, other evidence suggests that he was left on the diplomatic sidelines during the months leading up to *Operation Iraqi Freedom*, as political differences among EU members were wide and pronounced. By one account, Solana was "irrelevant" to EU leaders, in what was arguably the most important international issue of the fall and winter of 2002-2003. Solana was not consulted as EU members formed and eventually announced their positions on Iraq and American military action.[17] Thus, prior to *Artemis*, Solana's diplomatic record within the EU had a number of successes, but his influence appears to have been marginalized among EU member states in the months before *Artemis*.

Legal and Political Background on *Operation Artemis*

The Democratic Republic of Congo's second war was initiated in August 1998, when Rwandan and Ugandan forces, in cooperation with Congolese rebels, waged an attack on DRC leader Laurent-Désiré Kabila. This violence soon generated additional foreign military

NOTES

1. The complete text of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons can be found at the United Nations Peace and Security through Disarmament website, available at <http://disarmament.un.org/wmd/npt/index.html>.
2. An excellent source of information regarding the development of nuclear weapons and the current status of various national programs can be found on the Nuclear Threat Initiative (NTI) website, available at <http://www.nti.org/index.html>. Ted Turner and former United States Senator Sam Nunn founded the NTI in 2001 with the express aim of raising public awareness of the threats to global security posed by nuclear, chemical, and biological weapons.
3. United Nations General Assembly Resolution 2373 (XXII), Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1672nd plenary meeting, 12 June 1968, accessed at <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/resins.htm>.
4. Susan B. Welsh, "Delegates Perspectives on the 1995 NPT Review and Extension Conference," in *The Nonproliferation Review/Spring-Summer 1995*, Vol. 2, No. 3, pp. 3-5.
5. *Ibid.*, at p. 2.
6. Statement by Canadian Ambassador for Disarmament Christopher Westdal at conclusion of the 1995 NPT Review and Extension Conference, noted at <http://www.basicint.org/nuclear/NPT/1995revcon/npt_up20.htm>.
7. David Albright and Mark Hibbs, "India's Silent Bomb," in *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 48, No. 07, (September 1992), pp. 27-31.
8. Pakistan Country Profile on the Nuclear Threat Initiative website, available at <http://www.nti.org/e_research/profiles/Pakistan/index.html>.
9. Dr Khan's activities were reported widely in the media in 2004 when he confessed to the illicit transfer of nuclear-weapons technology. One such article is available on the Global Security website at <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/pakistan/khan.htm>. Pakistani President Musharraf granted Dr. Khan a pardon in 2004 in exchange for his cooperation with authorities attempting to uncover the extent of his smuggling network.
10. International Atomic Energy Agency Press Release 2006/05, "IAEA Director General Welcomes U.S. and India Nuclear Deal," 2 March 2006, available at <http://www.iaea.org/NewsCenter/PressReleases/2006/prn200605.html>.
11. Israel Country Profile on the Nuclear Threat Initiative website, available at <http://www.nti.org/e_research/profiles/Israel/index.html>.
12. A copy of the Resolution on the Middle East and other official documents related to the 1995 NPT Review and Extension Conference are available at <http://disarmament.un.org/wmd/npt/1995nptrevconf.html>.
13. Dr. Mohamed ElBaradei and Sir Joseph Rotblat, "Time is Ripe to Act on Middle East Weapons," in *Financial Times*, 3 February 2004.
14. Jean du Preez and William Potter, "North Korea's Withdrawal From the NPT: A Reality Check," Center for Nonproliferation Studies, 9 April 2003, available at <http://cns.miis.edu/pubs/week/030409.htm>.
15. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement," dated 13 February 2007, available at <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t297463.htm>.
16. Details are contained in the February 2006 UN Security Council Report on Iran, available at <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.1387817/k.9975/February_2006BRIran.htm>.
17. Report by the Director General IAEA to Board of Governors, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolution 1737 (2006) in the Islamic Republic of Iran," dated 22 February 2007, available at <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2007/gov2007-08.pdf>.
18. Dr. Mohamed ElBaradei, "Reflections on Nuclear Challenges Today," lecture before International Institute for Strategic Studies, 6 December 2005, available at <http://iaea.org/NewsCenter/Statements/2005/ebsp2005n019.html>.
19. International Atomic Energy Agency Director General, Dr. Mohamed ElBaradei, "Introductory Statement to the IAEA Board of Governors," 6 March 2006, available at <http://iaea.org/NewsCenter/Statements/2006/ebsp2006n003.html>.
20. See the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, available at <www.ctbto.org>.
21. Daryl Kimball, "How the US Senate Rejected CTBT Ratification," in *Disarmament Diplomacy*, Issue No. 40, (September-October 1999), available at <http://www.acronym.org.uk/dd/dd40/40wrong.htm>.
22. United Nations General Assembly, "Prohibition of the Production of Fissile Materials for Weapons or Other Nuclear Explosive Devices," UNGA 48/75L, 16 December 1993, available at <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r075.htm>.

Campus Saint-Jean

The New Battlefield

Canada and the Increasing Complexity of Military Operations

27 September 2007
Saint-Jean-sur-Richelieu

For additional information contact:
Mathieu Brosseau (450) 358-6777 #5994 or 1-866-475-6564
Email: colloque_st-jean@st-jean.rmc.ca

http://www.cfsj.forces.gc.ca

DND photo AS2006-0898a by Sergeant Dennis Power, Army News Ship

A *Leopard* tank at sunrise in the desert in Zhari, west of Kandahar, during *Operation Baaz Tsuka*.

CHASING THE SILVER BULLET: THE EVOLUTION OF CAPABILITY DEVELOPMENT IN THE CANADIAN ARMY

by Major Andrew B. Godefroy CD, PhD[1]

> "The key to the Combat Development process is the concept – who we must fight, where, according to what doctrine and with what equipment. Simply stated, the concept is what we must do to achieve success in battle."
>
> – Major D.A. Gronbeck-Jones, Canadian Army, 1982[2]

Introduction

Even when not at war, professional volunteer armies continue to think about future conflicts; in particular, what they might be like, where they might take place, against whom, and, if possible, why they might occur. Also, armies smart enough to think ahead do what they can to be ready for the next conflict by examining future concepts, preparing doctrine, developing the proper physical, intellectual, and social capital for their armies, and by training their soldiers for tasks both possible and probable. Yet, despite the best efforts and preparations of any army, predicting the future is almost always fraught with uncertainty. What Canadian soldier stationed in Lahr in 1988, for example, anticipated that they might find themselves in Sarajevo in 1992, in Mogadishu in 1993, or in Kabul in 2003?[3]

To mitigate the potential risks posed by future conflicts, the Department of National Defence (DND) and the Canadian Forces (CF) continuously conduct a series of parallel activities currently led by the Chief of Force Development (CFD) to create the joint integrated force required by the DND/CF to provide for the defence of Canada and its national interests. These activities include an ongoing consideration of the future security environment (FSE) and the creation of various planning scenarios, based upon that environment, the analysis of capabilities required to operate successfully in that environment, and the development of future concepts to deliver those needed capabilities to the Canadian Forces. In turn, each of the three services is then tasked to

Doctor Godefroy *serves in the Directorate of Land Concepts and Doctrine – Futures Research, Outreach, and Publication, and is Editor of* The Canadian Army Journal.

RMC archives

Gentleman Cadet No.168 William Charles Giffard Heneker

carry out detailed capability development for its specific environment, as well as for those areas that bridge into other joint, inter-agency, multinational, and public (JIMP) domains.[4]

Contrary to popular perception, this activity stems from a long tradition of innovative and enterprising capability development within the CF.[5] Within the army specifically, the practice of capability development (originally known as combat development), may be traced back as far as the late 19th Century, through a formalized process similar to what we know today has existed within the land staff only since the end of the Second World War.[6] This formalized process generally has consisted of four phases – the first two being the conceptual and doctrinal design of capabilities, and the second two being the building and management of those capabilities through their entire life cycle.

As sound a process as it is, capability development is still subject to a long list of constraints and restraints, most notable among them politics, personalities, financial limitations, a lack of resources, time, professional culture, and ethos. And, of course, not knowing what might happen tomorrow might well affect a multi-year plan. However, such constraints and restraints are to be expected, and the mitigation of their effects is directly proportional to the amount of resources invested at the earliest stages of capability development.

"Conceptual and doctrinal design often begins with a series of ideas examined within the context of possible future security environments."

A complete examination of the Canadian Army's capability development process since the end of the Second World War is one of many projects currently underway within the army's Directorate of Land Concepts and Doctrine (DLCD), and this article is intended to offer a concise overview of the conceptual and doctrinal design portion of that process.[7]

A Legacy of Looking Ahead

> "Should any officer ... happen to peruse these notes, and should he, perchance, come across anYthing which may be of use to him, the following pages will have served the purpose for which they were written."
>
> – Lieutenant Colonel W.C.G. Heneker, *Bush Wars*, 1907[8]

Conceptual and doctrinal design often begins with a series of ideas examined within the context of possible future security environments. Some of the earliest recorded Canadian assessments of the future security environment date back to the 19th Century, when authors employed literary fiction and illustrated narrative to describe what they thought the army of the future might look like and how it may be required to fight. In 1883, for example, author Ralph Centennius produced a pamphlet entitled *The Dominion*, in which he predicted the state of Canada and the nature of warfare circa 1983.[9] This was followed six years later by W.H.C. Lawrence's *The Storm of '92: A Grandfather's Tale Told in 1932*.[10] In this fictional memoir that portrayed a war between Canada and the United States in 1892, Lawrence described in detail hypothetical actions between American forces and Canadian militia, the latter of which held the invaders at bay until reinforced by colonial units from across the British Empire. Although not initiated by the Department of Militia and Defence, these stories were perhaps the first works of fiction dealing with future Canadian military 'what if?' situations ever published in Canada.

Canada also produced a number of soldiers who became serious students, scholars, and practitioners of the art of land warfare, but prior to the First World War very few of these men served in Canada's army. Instead, and for many reasons, often the best and brightest of military culture at the very beginning of the Canadian Army's existence served in the British Army instead, and, as a result, their legacy has either been consumed by the army in which they served, or worse, has been forgotten by historians completely.[11]

Take, for example, the career of William Charles Giffard Heneker. Born in Sherbrooke, Quebec in August 1867, he received his early education at Bishop's College in Lennoxville before entering the Royal Military College of Canada (RMC) in September 1884 as Gentleman Cadet #168. Graduating in 1888, he was "poached" by the War Office in London and offered an Imperial commission in the Connaught Rangers. Heneker accepted this offer and headed overseas, where he later served as an infantry captain in Western Africa. Between 1897 and 1906, Heneker saw action in no less than a dozen separate small campaigns, ranging from peacetime military engagement to major combat operations, earning him the Distinguished Service Order (DSO) for his efforts. More importantly, perhaps, he employed his tremendous experience to write and publish in 1907 a 196-page book titled, *Bush Warfare*,[12] an astute, articulate, and detailed study of small wars that was perhaps intended to advance if not supercede the ideas initiated by Charles Callwell's well-known 1896 publication, *Small Wars: Their Principles and Practice*.[13] Almost completely forgotten to both British and Canadian military historians today, this book served as one of the trilogy[14] of small war bibles for the British Army until well after the First World War. In 1934, the War Office institutionalized the lessons of men like Callwell and Heneker, when it released its own internally produced manual entitled *Notes on Imperial Policing*.[15]

RMC archives

Lieutenant-General Sir William Heneker

Heneker went on to serve in India and the northwest frontier before returning to Europe as a brigade commander on the western front during the First World War. In 1920, he was appointed the commander of the British Army on the Rhine, and then later served as commander of the Inter-Allied Commission of Management in Upper Silesia, stabilizing the tenuous borders between Germany and Poland. He retired in 1932 at the rank of full general after serving as Commander-in-Chief of Southern Command, India. Yet, despite this amazing career, Heneker is completely unknown in the Canadian military lexicon, and, like many of his colleagues, he has yet to be recognized by Canadian military historians, either for his innovative approach to operations in complex terrain that influenced later British and Canadian doctrines or even for his general writings on the relationships between conflict and diplomacy.[16]

From individual thinkers and practitioners to more formal research and development organizations, the practice of capability development in the Canadian Army matured slowly through the First World War before becoming truly institutionalized during the Second World War. Between 1939 and 1945, the army committed itself to capability development and doctrinal design, operational research, and lessons learned. Although certainly not perfect, this activity laid the groundwork for a permanent post-war army capability development process that would serve the land forces during the Cold War and beyond.[17]

In 1946, the newly authorized post-war Army Headquarters (AHQ) included staffs whose responsibilities included, perhaps informally at first, some level of independent combat development. This evolved as the Soviet threat to both Canadian and allied security became better understood, so that, by the late 1940s, combat development organizations existed within the Army, formed around experienced wartime officers and men, and tasked to examine the criteria needed to prepare Canadian land forces for future wars, as well as for operations other than war.[18]

Two possible future battlefields in particular – the atomic battlefield and the arctic battlefield – were given considerable attention, due to the significant likelihood that the Canadian Army might find itself fighting in these environments. Both of these possibilities also presented unique challenges. One solution put forth to protect the now vulnerable Canadian northern region was a new concept known as the Mobile Striking Force (MSF), which in theory consisted of an air transportable brigade group with three troop carrier squadrons and two light bomber squadrons. The organization evolved into a recognizable force by the early 1950s, at about the same time as the army was also engaged in combat operations in Korea.[19]

> **"The atomic battlefield presented challenges that were even more difficult for those working on future concepts."**

The atomic battlefield presented challenges that were even more difficult for those working on future concepts. The largest dilemma was the obvious fact that once a battlefield devolved into a nuclear exchange, there was some doubt as to what effect, if any, an army might have on the outcome of the battle. In 1949, an article in *The Canadian Army Journal* speculated about the nature of infantry warfare circa 1965, and the description reveals an interesting insight into how Canadian Army thinkers of the day thought the future battles might have been fought.[20] Atomic battlefields were an obvious concern, but the article also demonstrates an interesting forecast of future individual soldier capabilities that is remarkably close to some of what Canadian infantry require today.

Combat development further matured during the late 1950s. The army's Director of Military Training (DMT) became responsible for doctrine, while the Director of Combat Development (DCD) oversaw future concepts. Doctrine was defined as methods of fighting with current organizations and equipment, and included plans covering capabilities already under development. Everything else beyond this was considered the future concepts of combat development, defined as "the research and development of concepts and tactics, organization, and logistics for the army in the field."[21] The DCD divided its study of the field into two periods, the long-range period (1965-1970), and the very long-range period (1970 onwards).

The Combat Development and Tactical Doctrine Committee met reasonably regularly between 1959 and 1964 to discuss capability development for the Army, and, despite the reduction of tangible commitments to the physical development of its army of tomorrow, the land staff was able to continue its study of future land warfare without any serious impediment. In fact, as one Deputy Chief of the General Staff noted:

> "The professional reason [for participating in combat development] is that there ought to be no excuse for the Canadian Army being anything but first class in its thinking. We may not be able to match our more purposeful allies in the scope of our activities and the range of our equipment. We may intend to base our equipment and hence our organization on US or UK decisions, but we reserve the right to decide for ourselves in each case whom we will follow."[22]

In 1959, the DCD produced report CDY 59-2-1, "The Canadian Army Tactical and Logistic Concept 1966-1970." The aim of the study was to produce an operational concept for the employment of the Canadian Army in both nuclear and non-nuclear warfare during the specified time frame. The concept emphasized nine key points, including firepower and mobility, decision through destruction, compatibility and interoperability, and the human factor. From this, the Army Tactics and Organization Board set out to implement the strategy and concept. However, its efforts were soon overtaken by the events surrounding the army's administrative unification with the other services.

In the mid-1960s, the Canadian Army was integrated bureaucratically with the Royal Canadian Navy (RCN) and the Royal Canadian Air Force (RCAF) as part of the Department of National Defence plan to unify the Canadian Forces together as a single entity. Army strength was reduced from nearly 50,000 in 1963 to around 40,000 by 1968. The savings generated through force reduction assisted in part in securing the funding needed to deliver to the army new armoured personnel carriers, self-propelled artillery, mortars, and other equipment, but unification combined with force reductions and changes in Canadian national security and defence policy all served to decapitate the realization of even the most robustly thought out strategic future army concepts. In order to retain some degree of combat effectiveness not to mention saliency with its allies, the army had to rationalize its existing force employment concepts within the new political context of the Trudeau government.

Building a Flexible Response

Another important development during this period influencing future Canadian land forces conceptual and doctrinal design was the NATO decision to renew its non-nuclear conventional warfare capabilities. As a result of the American assessment that general nuclear war seemed less likely in the future, in 1961, President John F. Kennedy directed his Secretary of Defense to begin a reorganization and modernization of the United States Army's divisional structure in order to provide a robust force for conventional warfare. The decision marked a move away from the design of atomic battlefield force structures, based upon a strategy of Mutually Assured Destruction (MAD) towards a more flexible response to the wide-ranging Soviet threat. It was also a decision that resulted in considerable implications for the future of not only US ground forces, but those of its allies as well.[23]

> **"General army concept development, as well as individual branch studies, drove initial CDC work on the future Army."**

Changes in NATO strategy led AHQ to conduct a series of ABCA Army Standardization Combat Development Studies between 1965 and 1972, with the overall common aim being to develop a viable deterrent to Soviet Bloc, and more specifically, the Soviet ground forces positioned in Central and Eastern Europe.[24] This created the initial parameters for long range (1986-1995) Canadian army combat development. However, further

political and departmental reorganization within DND following the publication of the 1971 White Paper on Defence delayed the production of tangible results once again.[25] It was not until 1974 that the army was able to re-focus some effort on conceptual and doctrinal design of future forces and to stand up a formal Combat Development Committee (CDC).

DND photoREPC82-238

General Ramsey M. Withers, when Chief of the Defence Staff.

Force Mobile Command badge

As chairman of the CDC, the Commander of Force Mobile Command (FMC) and his vice-chairman, the Chief, Land Doctrine and Operations (CLDO), organized a series of conferences and working groups that included membership of all general officers in land force appointments as well as representation from all formations, headquarters, teaching establishments, and relevant NDHQ staffs. The CDC was tasked first to define the institutional problems resulting from the existing army combat development process and then to decide upon a course of action to correct those problems. Next, within the context of the ABCA Combat Development objectives, the CDC was tasked to conceive and design the Canadian army's likely contribution to this goal – the concept, design, and doctrinal development of a modern mechanized corps that would, in all likelihood, be embedded within NATO's Central Army Group (CENTAG).

General army concept development, as well as individual branch studies, drove initial CDC work on the future Army.[26] Beginning with political direction, strategic assessments, and technological forecasts, a purely notional capabilities-based future force employing the army corps as the end state model organization was conceived between 1975 and 1979. This model was forecasted partially upon the assumption that the 1986-1995 timeframe would witness a more fluid and violent battlefield, including capabilities on both sides to hit harder and deeper all along the Forward Edge of the Battle Area (FEBA).[27] As well, the Vice Chief of Defence Staff (VCDS), Lieutenant-General R.M. Withers, directed that the studies consider all phases of war with emphasis upon sustained operations against a sophisticated enemy in high intensity war.[28]

The CDC opted for a capability driven systems based approach to combat development and focused upon the conceptual design of a future army corps.[29] This construct was then used to identify possible defence research and development projects for the future army. This was then further ameliorated into an operational concept that identified capability requirements, possible force employment concepts, personnel requirements, and possible chains of command. From this, each branch of the army designed conceptual organizations and structures to meet the established capability and force employment requirements, which then were tested in seminar and operational research war games. The war games both validated and disqualified various ideas for organizations and equipment, helping to refine further the final conceptual product.[30]

This work formed the basis for what would later be known as the Combat Development (CD) Process.[31] Once the concept had been approved, the Army Doctrine and Tactics Board (ADTB) examined tactics, techniques and procedures (TTP) for the concept and made further changes as needed. Once this process was complete, doctrine and training manuals were then produced. During this period, the Canadian Army also began publication of the *Army Doctrine Training Bulletin*, with the first issue disseminated out to the army in September 1980.[32]

Once the various branches of the army completed their initial investigations and analyses, the CDC amalgamated all the various capability, organizational, and branch studies into a single omnibus analysis known as the Land Force Combat System Study (System Study).[33] This was then reviewed by DND, where it was well received and rapidly confirmed. The ATDB noted the following year: "Recent approval of the Land Force Combat System Study 1986-95 (System Study) by the Combat Development Committee marks a milestone in the resurgence of combat development in the Army."[34]

Further refinement of the concept took place between 1981 and 1984, with the doctrinal design for the army organization later labeled 'Corps 86' beginning in 1985.[35] Although the concept and design were sound, given the period in which they were produced, both physical assets and manning levels within the army were beginning to suffer and Corps 86 never materialized, despite the release of a new White Paper on Defence in 1987.[36] Even the adoption of a 'total force'

concept within the army during this period, refocusing the army's Primary Reserve closely to the needs of the Regular Force, was inadequate to meet the full demands of the concept.[37] Thankfully perhaps, politics ended the Cold War before NATO and its resource constrained land forces were required to do so.

DND photo REPC82-238

Lieutenant-General Andrew Leslie, Chief of the Land Staff

VIGILAMUS PRO TE

LAND FORCE COMMAND

Beyond the Cold War

With the rather abrupt end to the Cold War in 1990, NATO armies specifically conceived and generated to provide a viable deterrent to the Soviet military threat in Central Europe suddenly found themselves without a main adversary.

As a result of this somewhat less expected change in the environment, many western governments re-evaluated their military commitments in Europe, and considered what changes, if any, were forthcoming for forces originally designed to fight a European War that was less and less likely to ever happen in the near future. Many perceived the end of the Cold War as the beginning of a new and perhaps brighter future for international relations. United States President George H. Bush later described this rapid change in the security environment at this time as the beginning of a "New World Order".[38] Although he was more likely alluding to a change, and not necessarily an improvement, in the international security environment, many NATO countries sought to capitalize upon what became known as the perceived Cold War "peace dividend." Among these nations, Canada identified its source of income through the restructuring and reduction of its standing military, and the apparently redundant land forces then stationed in West Germany were considered an "easy first target."[39]

In June 1990, the CLDO directed the army staff to complete the modernization of Corps 86 to Corps 96, and to amend all army manuals to reflect the updated force structure concept by 1993.[40] The focus remained largely on conceptual development and doctrinal design of a Canadian Army oriented towards high intensity warfare against large-scale Soviet-like forces. Although officially the army had replaced the words *Soviet* and *Enemy* within its official publications with the word *Fantasian* in early 1991, Corps 96 remained conceptually poised to fight the Fantasian's more physically real Soviet cousins.[41]

These actions were telling of an army facing an uncertain future. The Cold War adversary was gone and the government seemed either unwilling or unable to engage in regional major conflicts. However, the government did retain its existing commitments to various UN missions, and, in June 1991, the army authorized the creation of doctrinal manuals and tactics, techniques, and procedures designed specifically for peacekeeping, as well as for other UN contingency operations.

The CF initiated a review of its entire force structure following the announcement of the revised defence policy on 17 September 1991. The army, in turn, reviewed its own complete spectrum of structuring considerations relevant to organizing, manning, equipping, and training. Aside from the ministerial defence policy direction, the guidance from the Chief of Defence Staff (CDS) was clear: "Build an elemental Army that can fight."[42]

The defence policy review had considerable impact upon the existing Canadian Army force structure. In particular, it directed the maintenance of combat capable land forces ready to implement defence policy at home and abroad, and capable of mobilizing ready reserves for reinforcement and eventual sustainment; the maintenance of a brigade group earmarked for and capable of rapid deployment anywhere in the world, including NATO's area of operation; the reduction of forces stationed in Europe to a mechanized battle group of approximately 1100 troops (to be known as the Stationed Task Force or STF), to be employed alongside Allied NATO forces in the defence of Central Europe; the continued assignment of the Allied Command Europe Mobile Force Land [AMF(L)] Battalion Group to NATO's northern flank and to the NATO Composite Force; the continued deployment of troops on existing UN and other peacekeeping commitments, as well as the continued maintenance of a unit of battalion size on standby in Canada for future UN operations; and the continued involvement in domestic roles, such as drug interdiction and assistance to civil authorities.[43]

Given these requirements, the Directorate of Land Doctrine and Operations (DLDO) conducted another force structure review, but appreciated that any structure

decided upon would be affected by three major factors. The first factor was the reorientation of land forces' attention away from the European focus of the 1987 Defence White Paper and towards new priorities projected for the army in the 'new world order' of the 1990s. The second factor affecting concept development was resources. Many countries, including Canada, wrongly predicted that the end of the Cold War would be followed by a long period of stability, and they drastically reduced their defence budgets as part of collecting their 'peace dividend'. The government of the day made it very clear to DND that it could expect no growth in currently allotted resources or funding, and in fact, that funding would likely be further reduced throughout the early 1990s. Given this growing resource constraint, the third factor considered was the need to seek balance, in keeping with the projected shortage of resources over the next several years.

"The defence policy review had considerable impact upon the existing Canadian Army force structure."

Given these three factors, a future land force model was conceived in early 1991, based upon very few essentials. The army had to design a field force large enough to fight; it had to maintain the army's training establishment and professional expertise; it had to retain the capability to conduct contingency operations; and it had to provide accommodation for Canada's geographical, demographic, and linguistic balance, non-negotiable political objectives, and future constraints and surprises. The final analysis produced a new land force structure concept along three main lines of operation, upon which the 'future' army of the 1990s would be developed.[44]

The first line was 'General Purpose Combat Capability,' chosen due to the fact that increasing defence budget cuts across DND during this period did not afford the army the luxury of organizing, equipping, and training land forces for a single level of conflict or specific task. Despite this basic logic, however, the descriptor 'General Purpose Combat Capability' was often criticized both inside and outside of the army as unachievable, given the limited resources then available. Although the concept certainly satisfied both the requirements of the defence policy review and the budget, it did less for future army capability development. In essence, it was something of a "Catch-22." The army could not afford to do everything well, so it looked instead to create a generalized capability that ultimately would be incapable of doing anything very well.[45]

"The proposed future army would resemble little of its Cold War predecessor."

The second main line of operation was the realization of the Total Force concept. The 1987 White Paper on Defence declared that the "distinction between regular and reserve personnel must be greatly reduced," and Total Force aimed to assist with personnel sustainment, as well as to address some of the problems of conflicting responsibilities arising from multiple tasking. Assistance with personnel sustainment was critical: it was felt that the number and scope of operational commitments for the army were unlikely to change for the foreseeable future, and that sufficient personnel resources to meet those requirements did not exist solely within the shrinking regular force. Eliminating multiple taskings would take more time. This often occurred as a result of confusion over determining to which chain of command various militia and reserve organizations belonged, and who had the authority to task them.

The third main line of operation was the return to a regional command framework. Already partially implemented by 1990, it was perceived as the logical solution to fundamental flaws in the existing land force structure, and it promised to improve every aspect of the way the army was generated, deployed, and supported in the future. The belief was that the regional command structure concept was organizationally sound, would reduce the perceived excessive span of control at army level, decentralize many responsibilities, and eliminate a number of subordinate headquarters. The regional command structure concept was also labeled as the keystone to the Total Force concept by placing all Regular and Reserve army units within a particular geographical area under the command of a single officer. Finally, it was seen as a means to facilitate future efforts to separate what was to become designated as the field force from the rest of the army infrastructure.

The decision to implement a regional command structure within the army also had other objectives. Most importantly, perhaps, it was seen as a facilitator for reintegrating the army into Canadian society, including necessitating "a routine interface between headquarters and governments at all levels."[46] As well, the regional command structure was expected to create a unified and higher profile total force presence better attuned to regional considerations and better organized for territorial roles.

Restructuring of the land force (the official name of the army at this time) was well underway by the end of 1991. FMC, which became simply known as Mobile Command in 1990-1991, was replaced by the future land force structure and again was renamed to become Land Force Command Headquarters (LFCHQ). Remaining in St. Hubert, Quebec, LFCHQ was significantly smaller than its predecessor, although it exercised overall command and control of all land forces. It also had fewer subordinate commands than its predecessor, overseeing only five area commands (Northern, Western, Central, Eastern, and Atlantic), composed of a total of 14 districts (reduced from 21), and a division level tactical headquarters located in Kingston, Ontario.

The five area commands were responsible primarily for force generation, and with few exceptions, commanded all the army units within their regional boundaries. The 1st Canadian Division Headquarters was responsible for meeting continental defence needs, as well as for contingencies abroad. It was also tasked to form the basis of a joint or national command headquarters as required. Finally, the 1st Canadian Division Headquarters would provide a command and control element to train the army's brigade groups, so that they could maintain their general-purpose combat capabilities.[47]

The proposed future army would resemble little of its Cold War predecessor. Lieutenant-General J.C. Gervais, Commander of Force Mobile Command, noted in December 1991 that "The Army is undergoing what can be described as its most significant transformation since integration and unification."[48] It was true at the time, but again illustrated just how difficult it has always been to predict what may occur tomorrow.

Rationalization and Restructure

The conceptual vision of Canada's first post-Cold War army did not survive a first contact with reality. In February 1992, the federal government tabled a new budget that included further cuts to DND and the CF. The commitment to leave the STF in Europe was cancelled, and the 1100 positions planned for that force were eliminated. The regular force was further reduced, and the growth of the army reserve delayed. Although it was still projected to expand the army reserve to 30,000 members, only 400 of the planned 1300 new primary reserve recruits for fiscal year 1992/1993 were authorized.[49]

The army's aging equipment situation was further strained as well. The anticipated Multi-Role Combat Vehicle (MRCV) project was cancelled, although another project to replace the Army's *Lynx* reconnaissance combat vehicle was added. However, neither the *Leopard* Main Battle Tank nor the M113 Armoured Personnel Carrier was expected to be replaced soon. Lieutenant-General Gervais was now making a somewhat more somber statement. In the second part of his article on the land force in transition, he stated bluntly, "...demands for a peace dividend have created new realities in defence funding. They are reflected in restricted Regular Force manning levels, infrastructure rationalization, and tighter budgets for all resource managers. These factors are necessitating changes in the Army structure."[50]

The budget announcement forced the army to scrap most of its conceptual development plan. Instead of creating a new, larger, and more effective Total Force, it created a Land Force Restructure Steering Group, consisting of two committees and 14 project teams. Every aspect of the army was put under the microscope, with those initiatives and organizations not absolutely vital to the survival of the institution either frozen or cancelled completely. A greatly revised Canadian Forces Development Plan (CFDP 92) was promulgated in July 1992. The army portion of this review, known as the Land Force Development Plan (LFDP), was injected into Canadian Forces Defence Plan (CFDP) 92. Instead of outlining a conceptual vision for the Army's future force, the new plan was focused almost completely upon budgetary damage control.

There is no doubt that army combat development suffered over the next few years, as ongoing constraints and restraints made the conceptual and doctrinal design of future land forces an increasingly academic exercise. In 1993, a series of conceptual studies was conducted within the land staff, as well as at Canadian and Force Command and Staff College (CLFCSC), but these initiatives were largely confined to paper and debate studies. Still, during this period, two schools of thought appear to have emerged, one supporting a 'traditional' concept development focused towards

Army Conceptual and Doctrinal Development Considerations Yesterday and Tomorrow

Corps 86 8 years to develop (1976-1984)	Land Operations 2015 2 years to develop (2004-2006)
• Well defined strategic context (Cold War)	• Poorly defined strategic context (Global War on Terror)
• Static theatre of operations	• Multiple theatre of operations
• Single spectrum operation	• Full spectrum engagement
• Well defined adversary	• Elusive and changing adversary
• Technologically predictable enemy	• Technologically innovative enemy
• Structured enemy forces	• Networked enemy forces
• Corps construct	• Battlegroup construct
• Rigid and concentrated forces	• Adaptive and dispersed forces
• Long term evolution cycle	• Very short term evolution cycle
• Limited third party considerations	• Crowded JIMP environment
• Controlled infosphere	• Uncontrollable infosphere

high-intensity conflict against a sophisticated adversary, and a newer second school examining and incorporating influences from existing, ongoing contingency operations of the day, such as peacekeeping and peace support operations, and joint and coalition operations. Part of this latter trend can be observed in the 1994 DND-DFAIT joint initiative, which advocated the creation of a United Nations (UN) rapid reaction capability.[51]

The creation of the DND Management Command and Control Re-Engineering Team (MCCRT) in 1994 created further hardships as it sought to re-engineer the command structures of the CF through the elimination of one entire level of headquarters while, at the same time, preserving operational capability. The result was devastating for an already thoroughly purged army, and it left the land force with only a residual combat development capability. This 'initiative', combined with yet further reductions in overall defence expenditures during this period, later eliminated all the remaining resources previously committed to future land force development.[52]

"The MCCRT was beginning to take a toll on the army's ability to function in its present organization by early 1996."

By 1995, strategic thought in the army was largely replaced by business planning. There appeared little sense within senior leadership that the Canadian Army was the master of its own destiny, but rather that it was entirely at the mercy of the Minister of Finance. Facing continuous funding cuts while at the same time responding to a seemingly endlessly growing list of contingencies across the world, the army could invest very little in thinking ahead about the Army of Tomorrow, and devoted its increasingly limited intellectual resources to constant land force restructuring and rationalization. Although there was considerable criticism from external sources directed at the Canadian Army for displaying an apparent lack of strategic thought and foresight during this period, these contrarians simply could not appreciate the environment in which the decision-makers were forced to live.

The MCCRT was beginning to take a toll on the army's ability to function in its present organization by early 1996. The political and financial conditions of the time created a defence environment that simply could no longer sustain the bureaucracy demanded by the existing Land Force Development Process (LFDP). Committees and boards were slashed, and organizations were reduced, reorganized, and amalgamated even further, all in an effort to ensure the survival of the vision and aim – a robust and sustained commitment to a cohesive strategy for long-term army evolution. There was little other choice. The army was suffering from intellectual starvation, deployment burnout, force reduction, and equipment rust-out, and, at times, it appeared that the existence of the very institution itself was at stake.

Army Transformation

The abolition of formal long-term strategic forecasting in army combat development during the mid-1990s, and the absence of dedicated conceptual development, had restricted the overall debate concerning the future direction of the Canadian army. Fortunately, senior leadership recognized this actuality, and steps were taken to ameliorate the situation somewhat in 1997, most notably through the creation of the Directorate of Land Strategic Concepts (DLSC) in Kingston, Ontario. Located away from Ottawa and closely affiliated with the Land Force Doctrine and Training System (LFDTS), a small nucleus of experienced soldiers was tasked with assessing the future security environment, emerging technologies, and future land warfare concepts.

As DLSC began its own work, maneuver warfare theory, an increasingly popular concept amongst U.S. land warfare thinkers at the time, dominated Canadian doctrinal thinking, and eventually formed the basis of the current army's doctrinal design. Although it was a generally sound approach, some criticized the decision to pursue a concept that the Canadian army had little chance of ever executing in the foreseeable future. One senior army officer even wrote in the *Army Doctrine Training Bulletin* that the whole approach was ill conceived, and based upon a gross misinterpretation of the "attrition versus maneuver" dichotomy that led to its subsequent misapplication in the formulation of later operational and tactical doctrine. Employing considerable evidence in his well thought out case, this officer lamented that the confusion "has produced doctrine as dangerously narrow as *offensive a l'outrance*."[53] Maneuver warfare doctrine was not, some argued, a vision for the Army of Tomorrow, and some wondered if it was even appropriate for the Army of Today.

Although a seemingly harsh assessment, the criticism carried some weight and was reflective of wider concerns about how the Canadian Army intended to pursue capability development in the future as transformation took hold of the CF in its entirety. The purpose of Canadian Army land strategic thought, its capstone concepts, and doctrinal designs, was not only to instruct its commanders on how to fight and win Canada's land wars, but also to educate them about how they should *think about* how to fight and win Canada's land wars. It was very difficult, however, to think and act in a uniquely Canadian context when leaders and soldiers alike had to rely almost entirely upon foreign interpretations of the art of land warfare, or on often-incomplete Canadian primary sources and the temporary corporate knowledge of those actively engaged in the process. Such a state of affairs existing within the Canadian school of thought has had, at times, a negative effect on its overall success, has led to a loss of ideas and the duplication of efforts,

cooperation on the part of Iran, the report was unable to conclude whether Iran's nuclear program was exclusively peaceful in nature.[17] It remains to be seen what further actions the UN Security Council takes to address Iran's refusal to comply with the resolution.

The question then becomes: "Why would Iran seek a nuclear-weapons capability in the first place? As mentioned earlier, Israel's apparent nuclear-weapons capability is an obvious incentive. Additionally, Iran can probably infer that an attack against the Saddam Hussein regime in Iraq would not have occurred had Iraq possessed nuclear weapons. Additionally, Iran stands in a position to take a key leadership role within the Arab League should it acquire a nuclear-weapons capability. To address Iranian concerns, there are a number of actions that can be taken. First, the establishment of a Middle East nuclear-weapons-free zone, following a statement from Israel renouncing nuclear weapons would set the basis for further negotiation. Secondly, the UN Security Council could offer Iran positive security assurances that address its security concerns. And finally, a group of countries, such as the EU-3 (the United Kingdom, France and Germany), or, perhaps, a joint effort by China and Russia, could guarantee Iran access to nuclear reactor technology and nuclear fuel. Iran must be encouraged to remain within the NPT fold if the treaty is to have lasting significance. Any discussion of Israel taking unilateral military action against Iranian nuclear sites, much as they did against the French-built Osirak reactor near Baghdad in 1981, are counter-productive, and it does not address the long-term security interests in the region. Once Iran is confident that they have reached the nuclear threshold, little can be done to stop it from withdrawing from the NPT and becoming a *de facto* nuclear-weapon state. The irony is that Iran, as a party to the NPT, faces international condemnation for its clandestine efforts. On the other hand, Israel faces no such attention to its undeclared nuclear-weapons capability. India has received a welcome nuclear cooperation agreement with the United States, and yet, neither Israel nor India is party to the treaty.

Strengthening the NPT

The first hurdle in strengthening the NPT was cleared when the treaty was extended indefinitely at the 1995 Review and Extension Conference. As mentioned earlier, to do otherwise would have seriously undermined the credibility of the treaty. In 2005, the Director General of the IAEA, Dr. Mohamed ElBaradei, put forward a list of steps that could be undertaken to strengthen the non-proliferation regime further:[18]

a. Control access to nuclear fuel cycle technology. This would include the assured provision of the supply of reactor technology and fuel to all states;

b. Effective nuclear verification. To date, 34 states party to the NPT have not brought into force comprehensive safeguard agreements, and 118 states do not have the Additional Protocols in force.[19] There must be universal acceptance of these safeguards if the IAEA is to build confidence in verification procedures;

c. Strengthen enforcement mechanisms. Referral to the UN Security Council must be accompanied by effective diplomatic action. This must include action against states such as North Korea that signal their intent to withdraw from the NPT. In this regard, a state must not be permitted to benefit from nuclear equipment and technology acquired under peaceful-use agreements afforded by membership in the NPT. IAEA monitoring should remain in place for technology acquired when the state in question was a member of the NPT;

d. Protect nuclear material. International and national initiatives to protect existing nuclear material must be continued to prevent the illicit trafficking of such material; and

e. Accelerate disarmament efforts. One of the key tenets of the NPT is an explicit agreement by the nuclear-weapon states to undertake efforts towards complete nuclear disarmament. This agreement was the "bargain" that the non-nuclear-weapon states were given in exchange for renouncing pursuit of their own nuclear-weapons capability. To date little true progress has been made by the nuclear-weapon states in achieving this goal. There are still 27,000 nuclear warheads in existence and more than 30 countries are in alliances that rely on nuclear deterrence, a list that includes Canada. Clearly, the nuclear-weapon states have not lived up to the spirit of the NPT in taking steps towards nuclear disarmament.

But there are two other important areas in which work can be done to complement the NPT: the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT) and the Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT). The CTBT bans nuclear explosions, for both military and civil purposes, in any environment, yet the treaty is still not in force 10 years after it was negotiated. For the CTBT to enter into force, the 44 states that formally participated in the 1996 session of the Conference on Disarmament and possess nuclear power or research reactors must ratify the treaty. Canada ratified the CTBT in December 1998.[20] To date, several key states, including the United States, China, North Korea, India, Iran, Israel, and Pakistan have failed to ratify the CTBT. There are numerous reasons for this lack of consensus, but the United States must shoulder much of the blame. In 1999, the CTBT was put before the

"But there are two other important areas in which work can be done to complement the NPT..."

IAEA

Director General Dr. Mohamed ElBaradei of the International Atomic Energy Agency.

United States Senate for ratification, but domestic political posturing resulted in a vote that rejected the treaty, despite overwhelming support from America's senior military leadership, its leading weapons scientists, and key allies.[21] Without United States ratification, other key states, including India and Pakistan, also withheld their support for the CTBT. Until the United States elects to ratify the treaty and convince other nations of its importance to the non-proliferation regime, the CTBT will languish unimplemented.

In 1993, the UN General Assembly passed a resolution recommending that negotiations commence for a "non-discriminatory, multilateral and internationally and effectively verifiable treaty banning the production of fissile material for nuclear weapons or other nuclear explosive devices."[22] To date, little progress has been made towards negotiating a Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT). There are concerns over how the fissile cut-off would be verified, with some nations arguing that inspection rights might be too far-reaching, and yet would still not yield the confidence necessary to assure adherence. There are also disagreements over the scope and purpose of the FMCT. Non-nuclear-weapon states argue that the FMCT should be a disarmament measure, rather than simply a limit to existing stockpiles of fissile material. Nuclear-weapon states argue that the fissile cut-off should be focused on the future production of fissile material, and they look to quantify current stockpiles. Pakistan has also expressed concerns that India might possess larger stockpiles of fissile material, permitting India to develop more nuclear weapons than Pakistan. It appears unlikely that efforts towards negotiating a FMCT will commence in the near term without consensus from the nuclear-weapon states on the importance of this treaty.

Finally, Israel, Pakistan, India, Iran, and North Korea present their own separate challenges to strengthening the non-proliferation regime. The issues surrounding each nation's interest in pursuing nuclear weapons must be viewed in the broader context of addressing state security needs. By addressing the motivation for acquiring nuclear weapons, the international community can commence the dialogue necessary to bring these five countries under the NPT umbrella. Once this is accomplished, the treaty will have been strengthened and international security further enhanced. The adherence of these states to the provisions of the NPT, combined with the CTBT, FMCT, and the steps proposed by the Director General of the IAEA, will ensure that the NPT is further strengthened and remain a true pillar of the non-proliferation regime.

Conclusion

In the early 1960s, President Kennedy warned that more than 15 nations could possess nuclear weapons by the 1970s. Due in large part to the NPT, 40 years later, only nine countries have reached the nuclear-weapon threshold. Because of this landmark treaty, few of the 44 countries thought capable of producing nuclear weapons have elected to embark on nuclear-weapon programs. In this regard, the treaty is an unqualified success. There can be no doubt that the world is much safer when the number of countries that possess nuclear weapons is limited, and mechanisms are in place to monitor the nuclear-related activities of non-nuclear-weapon states. The NPT, along with the IAEA, has provided the tools through which to limit the spread of nuclear weapons. Nevertheless, the continued long-term viability of the treaty can only be assured through continued skilful diplomacy. Leading states must seek to address the underlying frictions that cause a nation to view the possession of nuclear weapons as being in its national interest and all nations must further efforts to conclude agreements, such as the CTBT and FMCT, that complement the NPT. The five permanent members of the UN Security Council must take a leadership role in addressing the conflicts in the Middle East, in South East Asia, and on the Korean Peninsula, and they must also make a greater commitment to eventual disarmament of their own nuclear arsenals. To do otherwise places at risk the viability of the non-proliferation regime and the instrumental role that diplomacy has played in contributing to international security. We must not forget that for the past 40 years, the Nuclear Non-Proliferation Treaty has provided an enduring framework to curb nuclear proliferation and to render the world safe from the horrors of Hiroshima and Nagasaki.

CMJ

Même si le jugement paraissait sévère, il faut reconnaître que la critique n'était pas dénuée de fondement et reflétait des préoccupations réelles sur la façon dont l'armée canadienne prévoyait poursuivre le développement des capacités dans le cadre de la transformation de l'ensemble des Forces canadiennes. Le but de la planification stratégique (opérations terrestres) de l'armée canadienne, de ses concepts cadres et de ses conceptions doctrinales, n'était pas seulement d'enseigner à ses commandants la façon de se battre et de gagner des guerres terrestres, mais aussi d'informer les chefs sur la façon *de planifier* la manière de combattre et de gagner les guerres terrestres. Il était toutefois très difficile de penser et d'agir dans un contexte uniquement canadien puisque les chefs et les soldats dépendaient presque entièrement des interprétations étrangères sur l'art de la guerre terrestre; souvent, ils devaient se fier à des sources canadiennes incomplètes ou au savoir collectif ponctuel des sources activement engagées dans le processus. Le contexte qui prévaut dans l'école de pensée canadienne a entraîné, à une époque, un effet négatif sur son succès global et a mené à des réflexions en pure perte et au dédoublement du travail, et a même incité d'autres personnes beaucoup moins informées de la situation et qui n'avaient pas de vision, à remettre en question la légitimité de l'ensemble du processus et des organisations responsables de sa mise en œuvre.

Et pourtant, ces difficultés intellectuelles, et institutionnelles, ont plus encouragé que découragé la mise en place d'un nouveau processus de développement des capacités efficace et solide. L'opération pensée et gérée par les organisations de la conception de la doctrine et des concepts stratégiques de l'armée, a été rétablie au tournant du XXI[e] siècle, au moment où la décision fut prise d'entreprendre d'importantes activités de transformation de l'armée.

En 1999, le chef d'état-major de l'Armée de terre s'est rendu compte que si l'armée devait mettre en œuvre les concepts élaborés pendant et juste après la guerre froide, il était nécessaire de faire des économies à court terme pour arriver à un investissement d'importance qui assurerait l'atteinte des objectifs à plus long terme. L'armée d'aujourd'hui pouvait fonctionner tout en préparant la base institutionnelle de l'armée de demain. Pour accélérer les changements et sachant que l'armée de demain n'existerait pas avant au moins une dizaine d'années, on a mis en place une armée de terre intérimaire, étape intermédiaire dans l'étude de définition et de conception de la doctrine. C'est ainsi que parut en 2002 *La Stratégie de l'Armée de terre – Engagés, vers l'avant.*

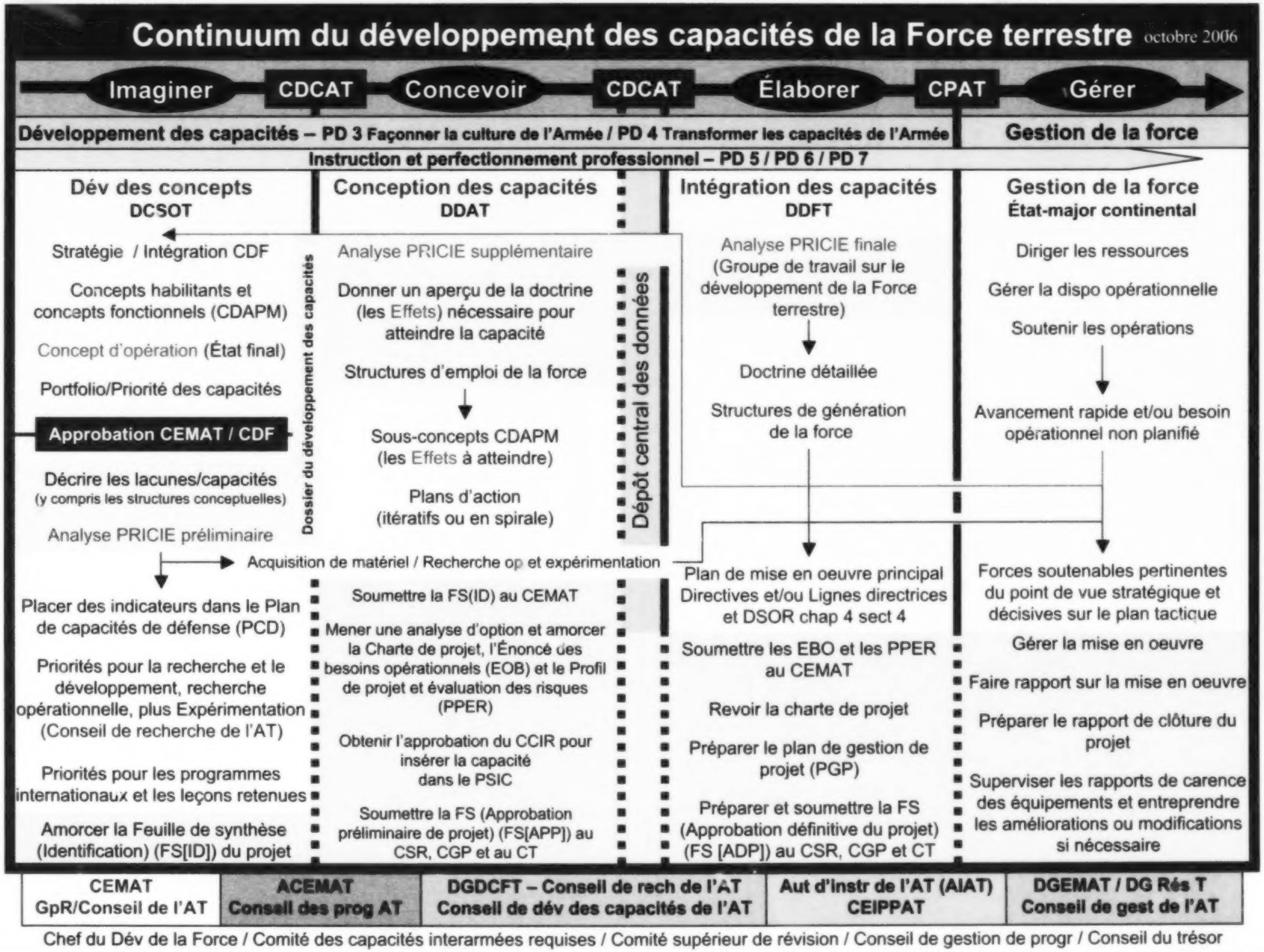
Dans le nouvel esprit, l'armée a commencé à se transformer en une organisation centrée sur le commandement et sur le savoir. Elle devait être de taille moyenne,[54] et constituer une force de l'ère de l'information capable de remplir ses cinq missions opérationnelles, soit commander, pressentir, agir, protéger, et soutenir pendant toutes les étapes d'un conflit. Toutefois, il lui manquait les fondements conceptuels et doctrinaux qui allaient définir la façon dont cette armée pourrait demain opérer dans l'environnement redéfini. Cette étape constituerait la première phase intellectuelle de sa transformation.

L'année suivante, soit en 2000, le concept d'emploi de la force pour l'armée intérimaire est apparu, et dans la foulée, la Direction des concepts stratégiques (Opérations terrestres) a lancé le « The Futures Project », qui devait compléter l'étude de définition de l'armée de demain devant émerger de l'armée intérimaire. Ce travail a commencé par la publication de *Future Force: Concepts for Future Army Capabilities*, une idée, un cadre conceptuel conçu pour aider les dirigeants de l'armée et les professionnels travaillant sur l'élaboration des structures de l'armée de demain. Un complément à *Future Force* a été publié en 2005 sous le titre de *Crisis in Zefra*. Il s'agit d'un récit romancé présenté comme un outil devant servir à approfondir la recherche sur de nombreux concepts déjà traités dans *Future Force*. Ce document proposait une projection plausible pour l'armée de demain ainsi qu'un certain nombre de questions conçues pour susciter des discussions à tous les échelons de l'armée.

À la fin du travail initial, les efforts ont été concentrés sur la planification du passage de l'Armée intérimaire à l'armée de demain en utilisant des contraintes réalistes dans un processus de conception cyclique. On visait à créer une hiérarchie élaborée. Cet exercice s'est terminé pendant une série d'ateliers sur les leçons à retenir; on s'est aussi servi des jeux de guerre et d'expériences sur l'armée faites en 2006. Des représentants des Forces canadiennes et de divers ministères ont participé à l'exercice. Le produit final, *Land Operations 2015: Adaptive Dispersed Operations – The Force Employment Concept for the Army of Tomorrow*, a été publié au début de 2007. Il définissait le paradigme pour l'emploi des forces terrestres qui a résulté de ces études, expériences et analyses.

Aujourd'hui, le processus de développement des capacités est parfaitement incorporé à l'armée. Intégré aux méthodes de développement des Forces canadiennes, le développement de la capacité de la Force terrestre est surveillé par la direction générale compétente. Le continuum repose sur quatre piliers : conception, création, construction et gestion; le processus de développement des capacités est assuré par les trois premiers piliers. Chaque pilier a un organisme de direction désigné pour classer, analyser et gérer la documentation nécessaire à la réalisation des capacités. De plus, le travail accompli par chaque pilier établit les fondements et les conditions pour des activités ultérieures, itératives ou en spirale. La méthode fonctionne bien et elle encourage l'innovation et la concertation des efforts tout en favorisant l'obtention de résultats concrets dans un délai raisonnable.

L'armée canadienne est souvent décrite comme une force de taille moyenne, stratégiquement pertinente, tactiquement déterminante et axée sur le savoir. Sa doctrine prend racine dans « l'approche axée sur les manœuvres pendant les opérations dans lesquelles il est primordial de briser la cohésion de l'ennemi et de venir à bout de sa volonté de combattre, en ciblant son centre de gravité[55] ». Avant 2015, l'expérience de l'Afghanistan et d'autres milieux d'intervention auront transformé la force terrestre au-delà de sa description courante. De même seront plus fortement intégrées les opérations terrestres avec d'autres approches canadiennes pangouvernementales en matière de sécurité internationale, de diplomatie et de développement. Si l'idée du développement des capacités est maintenue, il n'y a aucun doute que l'armée progressera grâce aux expériences d'aujourd'hui et que ces expériences ne se perdront ni dans les méandres obscurs de la bureaucratie et ni avec l'évolution du temps.


Continuum du développement des capacités de la Force terrestre octobre 2006
Imaginer
CDCAT
Concevoir
CDCAT
Élaborer
CPAT
Gérer
Développement des capacités – PD 3 Façonner la culture de l'Armée / PD 4 Transformer les capacités de l'Armée
Gestion de la force
Instruction et perfectionnement professionnel – PD 5 / PD 6 / PD 7
Dév des concepts
DCSOT
Stratégie / Intégration CDF
Concepts habilitants et concepts fonctionnels (CDAPM)
Concept d'opération (État final)
Portfolio/Priorité des capacités
Approbation CEMAT / CDF
Décrire les lacunes/capacités
(y compris les structures conceptuelles)
Analyse PRICIE préliminaire
Acquisition de matériel / Recherche op et expérimentation
Placer des indicateurs dans le Plan de capacités de défense (PCD)
Priorités pour la recherche et le développement, recherche opérationnelle, plus Expérimentation (Conseil de recherche de l'AT)
Priorités pour les programmes internationaux et les leçons retenues
Amorcer la Feuille de synthèse (Identification) (FS[ID]) du projet
Dossier du développement des capacités
Conception des capacités
DDAT
Analyse PRICIE supplémentaire
Donner un aperçu de la doctrine (les Effets) nécessaire pour atteindre la capacité
Structures d'emploi de la force
Sous-concepts CDAPM (les Effets à atteindre)
Plans d'action (itératifs ou en spirale)
Soumettre la FS(ID) au CEMAT
Mener une analyse d'option et amorcer la Charte de projet, l'Énoncé des besoins opérationnels (EOB) et le Profil de projet et évaluation des risques (PPER)
Obtenir l'approbation du CCIR pour insérer la capacité dans le PSIC
Soumettre la FS (Approbation préliminaire de projet) (FS[APP]) au CSR, CGP et au CT
Dépôt central des données
Intégration des capacités
DDFT
Analyse PRICIE finale (Groupe de travail sur le développement de la Force terrestre)
Doctrine détaillée
Structures de génération de la force
Plan de mise en oeuvre principal Directives et/ou Lignes directrices et DSOR chap 4 sect 4
Soumettre les EBO et les PPER au CEMAT
Revoir la charte de projet
Préparer le plan de gestion de projet (PGP)
Préparer et soumettre la FS (Approbation définitive du projet) (FS [ADP]) au CSR, CGP et CT
Gestion de la force
État-major continental
Diriger les ressources
Gérer la dispo opérationnelle
Soutenir les opérations
Avancement rapide et/ou besoin opérationnel non planifié
Forces soutenables pertinentes du point de vue stratégique et décisives sur le plan tactique
Gérer la mise en oeuvre
Faire rapport sur la mise en oeuvre
Préparer le rapport de clôture du projet
Superviser les rapports de carence des équipements et entreprendre les améliorations ou modifications si nécessaire
CEMAT GpR/Conseil de l'AT
ACEMAT Conseil des prog AT
DGDCFT – Conseil de rech de l'AT Conseil de dév des capacités de l'AT
Aut d'instr de l'AT (AIAT) CEIPPAT
DGEMAT / DG Rés T Conseil de gest de l'AT
Chef du Dév de la Force / Comité des capacités interarmées requises / Comité supérieur de révision / Conseil de gestion de progr / Conseil du trésor

During the Cold War, land force combat development was focused upon the conceptual and doctrinal design of a viable deterrent to the Soviet threat. Definite political constraints, a well known and analyzed threat, and a static theatre of operations further shaped this objective, as did the clear limitation of the Canadian Army being a *supporting* vice *supported* actor in CENTAG.

Today, the army enjoys none of this certainty in its capability development, and it must devote increasing efforts to assessing diverse threats, theatres, and actors with less time available to produce tangible results. For example, the conceivers and designers of Corps 86 nad eight years to produce their final product, whereas the Army of Tomorrow team had, at the most, only three years. As well, the overall process itself has become increasingly complex, and it faces an increasing number of challenges from immediate, unforecasted operational requirements (UOR) that can have a significant impact on long-term capability development. Added to this are ongoing financial and resource constraints, a penchant for command-centric decision-making versus mission command or collaborative command decision-making practices, a generally lethargic procurement process, and the increased scrutiny from both internal and external critics on just about every aspect of army activity, especially given that our ground forces are currently engaged in combat on a regular basis.

"Today, the capability development process is well institutionalized within the army."

At the same time, there has been tremendous opportunity. The consistency in defence policy, combined with the army transformation of the late 1990s, served to provide a catalyst for conceptual and doctrinal freedom that the land force had not truly enjoyed for nearly five decades. More importantly, it resulted in the land force already being engaged proactively in future force conceptual and doctrinal design at the time of the 11 September 2001 attacks, allowing it to respond more quickly and effectively than otherwise might have been possible. And, given that our ground forces are currently engaged in combat on a regular basis, lessons learned, operational research, and professional military judgment are lending greater value to the overall capability development process. As in the past, conflict will shape today's army, as well as those forces destined for operations tomorrow and beyond.

Designing for the future is to conjure possibilities, anticipate threat, mitigate risk, reinforce capability, encourage innovation, and force evolution. It is, in fact, anything but 'blue sky' daydreaming, and it is critical for an army's survival and success in the battlespace. Still, despite best efforts of all involved, capability development is not an exact science. The conceptual and doctrinal designers remain morally and professionally obligated to create a 'silver bullet' solution, but know that reality will rapidly constrain and restrain its development. The products of army capability development in most cases contain only a seed of the concept, but that is what is expected to occur. After all, the tree looks nothing like the seed from which it came, but everything it is came from that seed.

CMJ

DND photo IS2004-2029a by Sergeant Frank Hudec, Canadian Forces Combat Camera

Canadian LAV III (light armoured vehicles) at sunrise at Camp Julien, Kabul, Afghanistan.

Surprisingly, the health of the troops remained good, and those in huts and billets suffered more illness than those in tents.[14]

The 1st Canadian Contingent was renamed the 1st Canadian Division, and British staff officers were added to this largely amateur army. Inspections were frequent, and Mercer must have felt satisfaction when, after a Royal Inspection on 4 November 1914 by King George V and Queen Mary, accompanied by Field Marshal Lord Roberts (who was Honorary Colonel of the Queen's Own Rifles at the time) and Lord Kitchener, Secretary of State for War, he recorded their comments in his diary: "No finer physique in the British Army. A fine brigade. Splendid."[15]

Mercer Takes Command and Learns on the Job

All three brigade commanders of the 1st Division had spent many years in the Canadian Non-Permanent Active Militia, but only Brigadier-General R.E.W. Turner, VC, DSO, had combat experience. He had won his decorations as a lieutenant in the Royal Canadian Dragoons during the South African (Boer) War. Turner was the GOC of the 3rd Brigade, and, for a brief time, was also GOC of the 2nd Division. Controversy over his eventual handling of the Battle of St. Eloi Craters (June 1916) would result in his transfer to a staff position in England. Brigadier-General Arthur W. Currie, a Vancouver real estate broker and speculator, commanded the 2nd Brigade. He would later become commander of the Canadian Corps, earning a reputation as one of the war's outstanding allied generals. Mercer had been in the Queen's Own Rifles (QOR) for more than 30 years, but had never led troops in battle. The brigadier-generals and their soldiers would just have to learn on the job.

Courtesy of the Woodstock Museum NHS

Major-General Malcolm Smith Mercer as General Officer Commanding of the CEF's 3rd Division.

Four days before the brigade embarked for France on 9 February 1915, Mercer was promoted to full colonel.[16] The training routine intensified in France and Belgium, where units of Canadians were placed in the front line at Armentières, along with experienced troops of the British 4th and 6th Divisions. Then the Canadians moved into the trenches at Fleurbaix, where their role was to hold the trenches defensively while the British 1st Army attacked at Neuve Chapelle. Mercer received another promotion on 2 March, this time to temporary brigadier-general. The brigade was at the Fleurbaix front from 1 to 24 March. Rotations of four days each in the trenches interspersed with four days in reserve billets resulted in the troops enduring 16 days and nights in the trenches. As it materialized, neither side attacked. However, Mercer demonstrated that he was not a 'château general' – to understand fully the conditions his soldiers endured, he visited the trenches on 16 occasions and the billets on five.[17] After 1 April, the 1st Canadian Division took over four kilometres of trenches north of Ypres, where the British were assuming more of the line from the French. Training and inspections continued. On 12 April, Mercer records that General Sir Horace Smith-Dorrien, commander of the 2nd British Army, under whose orders the 1st Canadian Division operated, complimented him and the troops, saying that, "for steadiness and precision this Brigade was the finest Salute he had ever seen."[18]

"The rapid expansion of the British forces meant that there was no extra barrack accommodation."

Although fatal casualties at Fleurbaix totalled only one officer and 29 men, the Ypres Salient was to be a much more lethal introduction to war. On 22 April 1915, for the first time in warfare, an enemy attacked using clouds of poison gas. The French colonial troops on the left flank of the Canadians were hardest hit by the gas and fled in panic, but the untested 2nd and 3rd Canadian Brigades filled in the gap and held despite the lack of any better protection from the gas than urine-soaked cloths.[19] Mercer's 1st Brigade was in

Abbreviations

AC – Army Council
ACDB – Army Capability Development Board
AEC – Army Experimentation Centre
AFDC – Air Force Development Committee
AFROCCC – AF R&D, OR, CD&E Coordinating Committee
ALLC – Army Lessons Learned Centre
APB – Army Program Board
ARB – Army Research Board
ATA – Army Training Authority
ATPDB – Army Training and Professional Development Board
ATP – Army Terminology Panel
CBP – Capability Based Planning
CDB – CF Capability Development Board
CD&E – Concept Development and Experimentation
CDORT – Capability Development OR Team
CDR – Capability Development Record
CFD – Chief of Force Development
CFEC – Canadian Forces Experimentation Centre
CLS – Chief of the Land Staff
COA – Course of Action
CSASS – Command, Sense, Act, Shield and Sustain
DAD – Director Army Doctrine
DCP – Defence Capability Plan
DGLCD – Director General Land Capability Development
DGLRes – Director General Land Reserves
DGLS – Director General Land Staff
DLFD – Director Land Force Development
DLR – Director Land Requirements
DLSC – Director Land Strategic Concepts
DLSE – Director Land Synthetic Environments
DMS – Defence Management System (in order performed):
SS(ID) – Synopsis Sheet (Identification) / PPRA – Project Profile and Risk Assessment / SS(PPA) – Synopsis Sheet (Preliminary Project Approval) / PMP – Project Management Plan / SS(EPA) – Synopsis Sheet (Effective Project Approval) / SOR – Statement of Operational Requirement / PCR – Project Closure Report
DSG – Defence Strategic Guidance
FE / FG – Force Employment / Force Generation
FSE – Future Security Environment
JCPT – Joint Capability Planning Team
JCRB – Joint Capability Requirements Board
LFCR – Land Force Capability Release
LFDTS – Land Force Doctrine and Training System
LFDWG – Land Force Development Working Group
LFSWG – Land Force Structures Working Group
LL – Lessons Learned
LPCP – Land Personnel Concepts and Policies
MIP – Master Implementation Plan
MRP – Managed Readiness Plan
OR – Operational Research/ORE – OR and Experimentation
PMB – Program Management Board
PRICIE – analytical framework
R&D – Research and Development
RGp – CLS Reconnaissance Group (selected senior staff)
SOC – Strategic Operating Concept
SORD – Strategic Operations and Resource Direction
SRB – Senior Review Board
TB – Treasury Board
UOR – Unforecasted Operational Requirement

NOTES

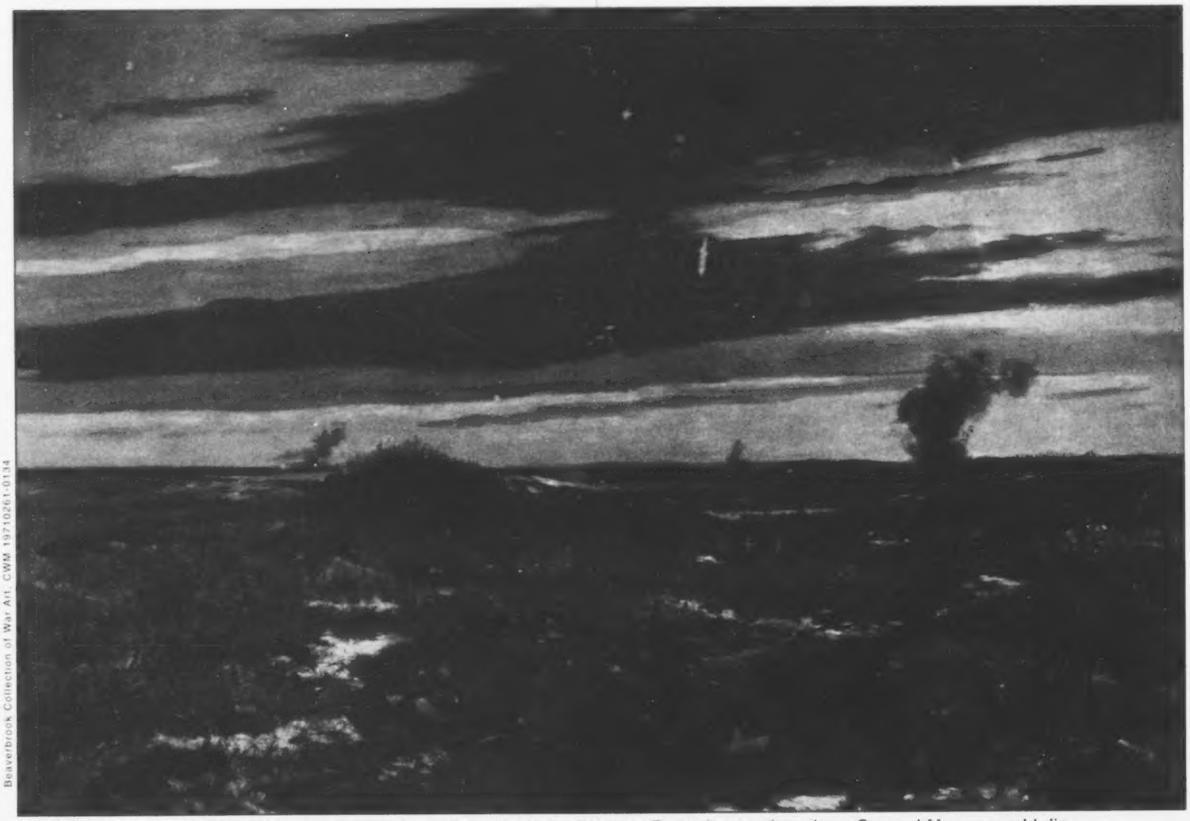
1. The author would like to thank Doctor Craig Stone of Canadian Forces College Toronto, and Doctor Peter Gizewski, Lieutenant-Colonel Brad Boswell, and Lieutenant-Colonel Mike Rostek at the Directorate of Land Concepts and Doctrine, for their comments on earlier drafts of this article.
2. Major D.A. Gronbeck-Jones, "The Combat Development Process in the Canadian Army," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 12: 2 (Autumn 1982), p. 25.
3. Portions of this article may appear similar to contents the author wrote and published in *Land Operations 2015: Adaptive Dispersed Operations – A Force Employment Concept (FEC) for the Army of Tomorrow*, as well as other conceptual documents appearing from the Director General Land Capability Development.
4. Peter Gizewski and Lieutenant-Colonel Mike Rostek, "Towards a JIMP-Capable Land Force," in Major A.B. Godefroy (ed.) *Canada's Army of Tomorrow: Concepts for Land Operations 2015* (Kingston: Army Publishing Office, 2007).
5. Recent scholarship has revealed that innovative military enterprise was not just an exception within Canada's military. For examples, see opening chapters in J. Vardalas, *The Computer Revolution in Canada: Building National Technological Competence* (Cambridge: MIT Press, 2001); and Andrew B. Godefroy, "Defence and Discovery: Science, National Security, and the Canadian Rocket and Space Program, 1945-1974", (PhD Dissertation, Royal Military College of Canada, Kingston, 2004).
6. For a survey of early Cold War Canadian Army combat development, see Sean M. Maloney, *An Identifiable Cult: The Evolution of Combat Development in the Canadian Army: 1946-1965* (Kingston: DND, Directorate of Land Strategic Studies Report 9905, August 1999).
7. The author is currently completing a comprehensive study of the Canadian Army's conceptual and doctrinal evolution since 1945 for the Director General Land Capability Development and the Director of Land Concepts and Doctrine. The project is expected to be completed in 2007.
8. Lieutenant-Colonel W.G.C. Heneker, *Bush Warfare*. (London: Hugh Rees Limited, 1907), Preface.
9. Ralph Centennius, *The Dominion in 1983* (Peterborough, Ontario: Toker & Company, 1883) at <http://gaslight.mtroyal.ca/centenn.htm>.

Divisional Reserve in Vlamertinghe. Its 2nd and 3rd Battalions were transferred to the 3rd Canadian Brigade at 2130 hours on 22 April. Early on the morning of 23 April, Mercer was ordered to march the 1st and 4th Battalions across the Yser Canal, and attack in the direction of Mauser Ridge west of Kitcheners Wood. The attack failed for several reasons: there was little time for planning and coordinating the British, French and Canadian forces involved, and the Canadian troops had never attacked before. French troops failed to advance along the canal on the Canadians' left flank and, in the same area, Geddes's Detachment of British battalions under Colonel A.D. Geddes, commanding officer of The Buffs, 2nd East Kent Regiment, was attached to the Canadian Division, but was not under Mercer's command.[20] Mercer, with only two battalions at this time, had a complete brigade headquarters staff. Geddes had four to seven battalions but almost no staff. Of note, Colonel A.F. Duguid, in his official history of the Canadian Expeditionary Force, infers reluctance by the British to put a Regular colonel under orders of a Canadian militia brigadier-general.

> [Mercer]...could have handled several attached battalions with ease. On the other hand Colonel Geddes was a regular officer, a graduate of the Staff College, and tried in the 1914 campaign. It may be noted that no regular British battalion was in the line under a Canadian brigadier during the battle.[21]

There were casualties of over 400 in each battalion, and the remnants of the 1st and 4th Battalions withdrew to Wieltje on the afternoon of the 24th. The 2nd and 3rd Battalions continued to fight under General Turner's command on 24 April when another gas attack was launched. During the evening of the 25th, the 1st and 4th Battalions marched west across the canal, and the 2nd and 3rd Battalions rejoined the brigade at night. The 3rd Battalion, partly composed of men from the QOR, reported more than 400 men captured.[22] On 28 April, the entire 1st Brigade was again under Mercer's command, guarding the canal bridges and in billets for reorganization.[23] For their conduct under fire, he and the three other Canadian brigadier-generals were named Companions of the Order of the Bath (CB) by King George V in his Birthday Honours List of June 1915. The award is given for military service of the highest calibre and only 144 military CBs have ever been awarded to Canadians.[24]

After two weeks of refitting and adding reinforcements, Mercer's brigade marched southeast to Festubert, where it relieved the 3rd Brigade in the front line on 22-23 May. A company of the 3rd Battalion assaulted from the Orchard on the night of the 24th. A shortage of troops caused by casualties sustained at Ypres made it necessary to use the dismounted Canadian Cavalry Brigade under Brigadier-General J.E.B. Seely as additional infantry in this attack.[25] In spite of further heavy



Beaverbrook Collection of War Art, CWM 19710261-0134

No Man's Land by Maurice Cullen. This was the drab reality of the Western Front. It was also where General Mercer would die.

10. W.H.C. Lawrence, *The Storm of '92: A Grandfather's Tale Told in 1932* (Toronto: Sheppard Publishing Company, 1889).
11. For example, see Andrew Godefroy, "For Queen, King and Empire: Canadians Recruited into the British Army, 1858-1944", *Journal of the Society for Army Historical Research*. (forthcoming). Existing analyses of the origins of the Canadian Army often do not consider the tremendous drain of resources resulting from active British recruiting in Canada during this period, resulting in misleading conclusions that Canada both did not have any military talent of its own and was also incapable of creating any within its own system.
12. Lieutenant Colonel W.C.G. Heneker, *Bush Warfare* (London: Hugh Rees Press, 1907).
13. Charles Callwell, *Small Wars: Their Principles and Practice* (London: NP, 1896).
14. Heneker's commander, interestingly, wrote the third book. See Colonel A.F. Montanaro, *Hints for a Bush Campaign* (London: Sands Publishers, 1901).
15. *Notes on Imperial Policing* (London: His Majesty's Stationery Office [HMSO], 1934).
16. The author is currently editing this book, along with a biography of Heneker, for publication in 2007.
17. See Donald H. Avery, Science in War: Canadian *Scientists and Allied Military Technology During the Second World War* (Toronto: University of Toronto Press, 1998).
18. Sean M. Maloney, *An Identifiable Cult: The Evolution of Combat Development in the Canadian Army: 1946-1965*, pp. 1-5.
19. For details of MSF see David Charters, "Five Lost Years: The Mobile Striking Force, 1946-1951," in *Canadian Defence Quarterly*, (Spring 1978), pp. 44-48; and Sean M. Maloney, "The Mobile Striking Force and Canadian Continental Defence, 1948-1955," in *Canadian Military History*, Vol. 2:2 (Autumn 1993), pp. 75-88.
20. H.H. Bryan, "The Infantry of 1965", in *Canadian Army Journal*, Vol. 2:11 (November 1949), pp.16-19.
21. National Archives of Canada [NAC], Record Group [RG] 24 , Vol. 19161, File 2100-1 Part 1, "Presentation to Army Council: Combat Development DCGS Opening Remarks."
22. *Ibid.* Cited from Sean M. Maloney, *An Identifiable Cult.*
23. For details of the American army experience resulting from the flexible response strategy see John B. Wilson, *Maneuver and Firepower: The Evolution of Divisions and Separate Brigades* (Washington DC: Center of Military History, United States Army, 1998), Chapters 11-13.
24. LAC, RG24 Acc 1983-84/232 Box 137, File S-2510-11-13, ABCA Army Standardization AHQ Combat Development Committee Studies, 1965-1972.
25. For details of the trials and tribulations affecting army senior staff, see Douglas Bland, "Institutionalizing Ambiguity: The Management Review Group and the Reshaping of the Defence Policy Process in Canada," in *Canadian Public Administration*, Vol. 30:4, (Winter 1987), pp. 527-549.
26. Fort Frontenac Army Library, Army Capability Development Historical Collection, Mobile Command Headquarters Annual Historical Reports 1975-76.
27. Major D.A. Gronbeck-Jones, "The Combat Development Process in the Canadian Army", pp. 25-26.
28. DND, 3189-2 (VCDS) NDHQ Study Directive S 3/78, Land Combat Development Studies, dated 9 June 1978, p. 2.
29. This approach was criticized by some members of the land staff in the late 1980s for being "too focused on the dream of sustained operations against a sophisticated enemy" and too ignorant of the constraints and restraints imposed by what some had felt become an overly politicized and bureaucratic DND. For example see Major C.B. Bradley, "Breaking the Mirrors and Removing the Smoke: A Primer for Canadian Army Combat Development," (Kingston: MA Thesis War Studies Program, 1988, unpublished).
30. DND, B-GL-398-000/AG-003 (CFP398), *Canadian Army Doctrine Bulletin*, No.3 (September 1981), No. 4 (January 1982), and No. 6 (March 1983).
31. Major D.A. Gronbeck-Jones, "The Combat Development Process in the Canadian Army," p. 25.
32. DND, B-GL-398-000/AG-003 (CFP398), *Canadian Army Doctrine Bulletin*, No.1 (September 1980).
33. DND, NDHQ Study Directive S 3/78, Land Force Combat Development Studies, 1978-1981.
34. Anon. "The Combat Development Process", *Canadian Army Doctrine Bulletin*, No. 3 (September 1981), p. 15.
35. Fort Frontenac Army Library, Army Capability Development Historical Collection, Mobile Command Headquarters Annual Historical Reports 1984, Appendix 4 to Annex B. Combat Development Coordination Section noted the beginning of production of 26 draft and interim CFPs, including CFP 300 'The Army' and CFP 301 'Land Formations in Battle'.
36. Available unclassified primary sources, as well as the Bradley thesis, provide contradictory views on whether Corps 86 was a purely academic order of battle for staff college training, or an optimized configuration for force generation and mobilization for a war with Soviet Ground Forces Germany. The author leans toward the latter description, although further investigation of other sources is still required.
37. Originally proposed during the original Combat Systems Studies of the late 1970s, the Total Force concept entered the Canadian army lexicon at the beginning of the 1990s.
38. President George H. Bush, "New World Order", speech to House of Representatives, dated 6 March 1991, at <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/pal10.htm>.
39. The peace dividend is a political slogan purporting to describe the economic benefit of a decrease in defence spending. It is used primarily in discussions relating to the guns versus butter theory. The term was frequently used at the end of the Cold War in the early 1990s, when many Western nations cut military spending significantly. Canada's primary land force contribution to West German defence, 4CMBG, was redeployed to Canada from Europe in 1992-1993.
40. See DND, CLDO/DLCD Army Combat Development System Study 1996-2005, dated June 1991.
41. Minutes of the 29th Army Doctrine and Training Board, March 1991. A fictional narrative entitled *Counterstroke* was published by the Canadian Army during the same year. It discussed a hypothetical engagement between a Canadian mechanized brigade and a Fantasian force on the defensive.
42. Major-General G.M. Reay, "Building An Army That Can Fight," in *Forum: Journal of the Conference of Defence Associations Institute*, Vol. 6.1 (April 1991), p. 10.
43. Lieutenant-General Gervais, "Land Force in Transition: Challenges and Opportunities", in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 21: 3 (December 1991), p. 8.
44. Lieutenant-General J.C. Gervais, "Land Force in Transition: Challenges and Opportunities," p. 8.
45. Interestingly, the term 'General Purpose Combat Capability' originally appeared in DCDS instructions to the Corps 86 Combat Systems Studies teams in February 1979. See DND, 3189-2(DCDS) NDHQ Instruction DCDS 2/79, Land Force Combat Development Study, 16 February 1979, p. 3.
46. *Ibid.*, p. 9.
47. Major-General J.K. Dangerfield, "The 1st Canadian Division: Enigma, Contradiction, or Requirement?" in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 19: 5 (April 1990), pp. 7-14.
48. *Ibid.*, p.7.
49. Lieutenant-General J.C. Gervais, "Land Force in Transition: Challenges and Opportunities – Part II", in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 22: 2 (October 1992), pp. 6-11.
50. *Ibid.*, p. 7.
51. Maxime Faille, "Towards a UN Rapid Reaction Capability: A Canadian Initiative", in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 25:2 (December 1995), pp. 13-16.
52. Canadian Army, Land Force Development Process Guide, (Ottawa, March 1996), p. 3.
53. Lieutenant-Colonel Ian Hope, "Misunderstanding Mars and Minerva: The Canadian Army's Failure to Define an Operational Doctrine", in *The Army Doctrine and Training Bulletin: Canada's Professional Journal on Army Issues*, Vol. 4: 4 (Winter 2001-2002), p. 16.
54. Again, the Army Strategy describes *medium-weight* as the exploitation of emerging technologies to achieve the high levels of lethality and protection formerly provided by weight in order to enhance strategic responsiveness and operational and tactical agility. A medium-weight force balances the strong combat power characteristics of a more heavy-weight force, with the strong rapid deployability characteristics of a more light-weight force.
55. Canadian Army, *Battle Group in Operations*, (draft dated April 2005), p. 1.

CWM 20020045-425

Unveiling Vimy Ridge Monument by Georges Bertin Scott.

"NOT A MAN FELL OUT AND THE PARTY MARCHED INTO ARRAS SINGING": THE ROYAL GUARD AT THE UNVEILING OF THE VIMY MEMORIAL, 1936[1]

by Doctor Ken Reynolds

Introduction

In July 1936, an armed Canadian military contingent returned to France for the first time since the end of the First World War. There was quite a lesser number of Canadians this time around. After all, it was not combat, but the commemoration of previous sacrifices that brought the Canadians to Europe again.

The occasion was the unveiling of the Vimy Memorial on Hill 145, west of the village of Petit Vimy, and the associated pilgrimage to Vimy organized by the Canadian Legion involving more than 6000 "pilgrims." Years in design, and many more in construction, the memorial signified the sacrifices made by Canadians during the First World War. The inscription on the base of the memorial reads: "To the valour of their countrymen in the Great War and in memory of their sixty thousand dead this monument is raised by the people of Canada."[2] The pilgrims were joined for the unveiling by Canadian veterans living in the United Kingdom, Canadian government officials, various British officials, and a Canadian military contingent. At the actual unveiling, the crowd was estimated to be about 100,000 people, with French military representation and the nearby French population having come out in huge numbers to honour the Canadian sacrifice.[3] Pierre Berton would later describe the Vimy Pilgrimage as "the most remarkable peacetime outpouring of national fervour the country had yet seen."[4]

The National Representatives

The main Canadian military contingent involved in the Vimy pilgrimage incorporated two parts; two parts, by the way, which would still be familiar to anyone organizing, participating in, or witnessing more recent pilgrimages to battlefields in Europe or elsewhere involving the Canadian Forces. The Canadian military sent a Royal Guard of Honour and musicians to France for the 1936 ceremony. Of particular interest to this article is the Royal Guard that, in an example of common sense and practicality, was composed entirely of members of the Royal Canadian Navy (RCN).

Ken Reynolds, PhD, *is the Assistant Canadian Forces Heritage Officer with the Directorate of History and Heritage in Ottawa.*

"Pierre Berton would later describe the Vimy Pilgrimage as "the most remarkable peacetime outpouring of national fervour the country had yet seen."

For the first time in its short history, the RCN was tasked with mounting a Royal Guard for a reigning British monarch. Not only was the navy to provide the guard, it was also to be formed by the members of a single warship's crew. The vessel chosen, the destroyer HMCS *Saguenay*, had been commissioned into the Royal Canadian Navy in May 1931, the first warship built to Canadian standards. The Naval Historical Section would later emphasize the significance of the decision:

> ...here was something more than a ship; here was a symbol – a symbol of Canada's faith that her future was inexorably bound to her sea-borne trade – of a maturing nation's acceptance of responsibilities commensurate with her development as a world power – of a people's belief that peace and prosperity were rooted firmly in preparedness and the ability to defend, if necessary, her ocean seaways.[5]

HMCS *Saguenay* to the Forefront

In specific terms, *Saguenay* was tasked with escorting the pilgrims from Canada to France, then forming the Royal Guard for His Majesty King Edward VIII in late July for the official unveiling of the Vimy Memorial.[6] HMC ships *Saguenay* and *Champlain* were to sail as convoy escorts from Montreal on 16 July 1936, with Champlain detaching after the convoy passed Quebec City. Naval authorities were not able to provide the officer commanding *Saguenay*, Commander W.J.R. Beech, RCN, with particularly detailed instructions, but ordered him to "use his own judgment and act as circumstances require. He is to rely on advice received from the Canadian Legation and the responsible officials in charge of the Vimy Memorial."[7]

In mid-July, *Saguenay* was docked at Montreal, along with the older destroyer HMCS *Champlain*, in preparation for the departure of the pilgrims for overseas. During its stay at Montreal, *Saguenay* landed the members of the Royal Guard twice in order to practice their drill. The commander of the local militia district, Brigadier R.O. Alexander, DSO, witnessed the first practice and took the salute as the guard marched past upon completion of the drill. At some point in this period, the warship was painted, and she was cleaned throughout. On 15 July, Commander Beech and the rest of the ship's officers held an 'at home', welcoming the captains and officers of the ocean liners composing the convoy that was to transport the pilgrims to Europe.[8]

At 1045 hours on 16 July, the two warships escorting the convoy departed Montreal. The Cunard White Star liners *Antonia* and *Ascania*, and the Canadian Pacific Railway liners *Montcalm* and *Montrose*, closely followed them. HMCS *Champlain* sailed only as far as the Gulf of St. Lawrence, where she detached for other duties. The next week was uneventful for the crew of the *Saguenay*, signals work and gun laying and training exercises being carried out in addition to routine duties. The ship reported "fine and clear weather" for the trans-Atlantic journey until it reached the coast of Ireland, where a gale brought on "rain and poor visibility." *Saguenay* left the liners on the evening of 23 July and arrived off the entrance to the harbour of Boulogne, France, at 0500 hours the following day.[9]

After the arrival of *Saguenay* in port in the early afternoon of 24 July, Commander Beech made his formal visits ashore and met the captain of the French destroyer *Orage*, which was to act as the "host ship" to the Canadian destroyer and to escort His Majesty's transport off Calais on its way to the cemetery. Events would later prove that neither destroyer would escape the Second World War unscathed. *Orage* was severely damaged by German aircraft off the coast of Boulogne during the evacuation of Dunkirk, and sank early on 24 May 1940 (with the loss of 28 sailors), while *Saguenay* was damaged by a collision with a civilian freighter on 15 November 1942, resulting in internal explosions that destroyed her stern, to the extent where she was capable of only training duties after being repaired.[10]

HMCS *Saguenay* entering Wilhemstad, Cinacoa, Dutch West Indies, 1934.

DHH 81/520/1000, box 158, file 5

His Majesty King Edward VIII escorting the French President to the memorial on the day of the ceremony, passing between the Canadian veterans' contingent and the Royal Guard in the background and the French military band and Algerian *spahis* in the foreground.

The Royal Guard represented roughly one-third of the *Saguenay*'s entire complement and consisted of three officers, three petty officers, and 60 ratings (sailors). The Officer of the Guard was Lieutenant (later Rear-Admiral, OBE) Hugh Francis Pullen, RCN, while Lieutenant Morson Alexander Medland, RCN, served as the Colour Officer (the guard carried a white naval ensign ashore with it) and Gunner (T) Patrick David Budge, RCN, served as the Second Officer of the Guard. The three petty officers were Robert Brownings (who formed the right guide), Charles J. Kelly, and Frederick W. Saunders (who, by 1953, was a chief petty officer honoured with the George Medal and the Distinguished Service Medal). The remainder of the guard incorporated five leading seamen, two leading stokers, 30 able seamen, 11 stokers, 10 ordinary seamen, one signaller, and one telegraphist, all of whom were RCN regulars. An additional petty officer and two sailors travelled with the guard as backups, sailors available to fill any gaps in the guard brought about by sickness or other causes. As it materialized, the three extra men were not needed, and they were lent to the Canadian army representatives at the memorial to act either as messengers or for secondment to other duties.[11]

Getting Ready

Lieutenant Pullen issued orders on 24 July for the members of the Royal Guard with respect to clothing, equipment, and timings for the following day's departure. He ordered each member of the guard to have packed their No. 1 Dress – their ceremonial uniform – as well as cleaning materials and spare items. Upon departing *Saguenay* the men would wear their No. 2 Dress, which was less formal than their No. 1s, but more so than their daily working dress, as well as their "best boots." All members were to be awake by 0530 hours and fall in on the jetty by 0630 for the departure for Arras half an hour later.[12]

At 0630 hours on Saturday 25 July 1936, the Royal Guard formed up on the docks abreast of HMCS *Saguenay*. All three officers were wearing No. 3 Dress, "which, to the uninitiated, consisted of cocked hat, frock coat, epaulettes and sword, the uniform then worn on ceremonial occasions." The guard then marched off to the railway station in Boulogne, immediately boarded their train, and left Boulogne at 0706 hours. Its destination was the city of Arras, the nearest large municipality to Vimy Ridge, where it arrived at 1032 hours. A Canadian army officer met the guard and provided the sailors with information concerning timings and their accommodations.[13]

Here, the Royal Guard met up with its counterparts for the unveiling ceremony as the guard was marched out of the Arras railway station, bayonets fixed, led by 29 members of the Royal Canadian Horse Artillery Band from Kingston, Ontario, a composite military pipe band of 20 pipers formed for the ceremonies "from every Highland regiment in Canada," eight trumpeters and buglers, and 11 drummers from the 48th Highlanders of Canada garrisoned at Toronto. The route from the station to the Town Hall in Arras,

their destination, was reportedly "lined with civilians who received the Royal Guard with enthusiasm." Lieutenant Pullen noted the "considerable enthusiasm among the inhabitants, who had not seen Canadians under arms since the bitter days of the First World War." At the Town Hall, the guard and the bands were brought inside to hear an "address of welcome" from the city's mayor and to be entertained. As part of the ceremony, Lieutenant Pullen replied, somewhat hesitantly, to the mayor's welcome *en français*. He later wrote that any "awkward feelings were soon allayed, however, by generous glasses of champagne."[14]

Following the ceremony, the non-commissioned members of the guard and the bands were bussed off to a local school where they were being billeted, the accommodation being officially described as excellent, "while the messing arrangements and quality of the food could not have been better." The officers, meanwhile, were staying at the Hotel du Commerce in Arras, "where every kindness was shown them by the proprietor and staff."[15]

DHH 81/520/1000, box 158, file 5

The Royal Guard at attention at the Vimy Memorial during the rehearsal the day before the unveiling ceremony.

At 1400 hours, the guard and the bands were taken to Vimy Ridge by bus to carry out a rehearsal for the next day's ceremony. The buses were late, in what would become an ongoing problem. Traffic was also heavy, as the troops were sharing the area with pilgrims and French citizens gathering for the following day's activities. As a result, it took one-and-a-half hours for the contingent to travel the 14 kilometres or so from Arras to the memorial. Already late, things went from bad to worse when the rehearsal was inundated by heavy rains that "washed out all hope of accomplishing much." At 1700 hours, the rehearsal was cancelled. The cancellation at least allowed the members of the guard to take an appreciative look at the new memorial, and many photographs were taken. On the way back to their buses, the sailors were also allowed to examine "the trenches, tunnels, etc with great interest and [they] arrived at their billets tired but satisfied." While some of the guard went out on leave until 2300 hours, its officers attended an evening conference held by Lieutenant-Colonel G.E.A. Dupuis, MC, (Royal 22e Régiment), the overall contingent Officer Commanding Troops (including the royal guard, bands, and staff personnel), where the details of the ceremony were discussed and finalized.[16]

The Big Day

On Sunday morning, 26 July, Lieutenants Pullen and Medland and Mr. Budge accompanied Lieutenant-Colonel Dupuis to Arras Station to meet representatives of the Canadian Government, as well as delegates from Belgium. Meanwhile, the rest of the guard spent the morning cleaning their kit and preparing for the ceremony. Lunch was held at 1130 hours, and all members were ready to march off at 1300 hours. Again, the buses were late in arriving and the guard and the bands only reached Vimy Ridge around 1330 hours, leaving them with just enough time to fall in and march to their positions in front of the memorial "without time even for a brushup."[17] The guard took up position perpendicular to the entrance side of the memorial while the area around the site continued to be "covered with pilgrims and other visitors from near and far." A French military band and a guard of Algerian cavalry, *spahis*, on white horses were positioned facing the Royal Guard (the Canadian musicians were situated behind the guard).[18]

The ceremony began at 1415 hours, with the Royal Guard being ordered to slope arms in preparation for the arrival of His Majesty King Edward VIII. The guard then gave the royal salute, and the band played "God Save the King" and "O Canada." Next, The King inspected the Royal Guard, which had now ordered arms, while the band played "Heart of Oak" and "Boys of the Old Brigade." During this "very proud moment in our lives," King Edward reportedly asked numerous questions about the sailors, how long they had served, and what their nationalities were. Presentations were made in front of the monument and the guard was ordered to stand

"Events would later prove that neither destroyer would escape the Second World War unscathed."

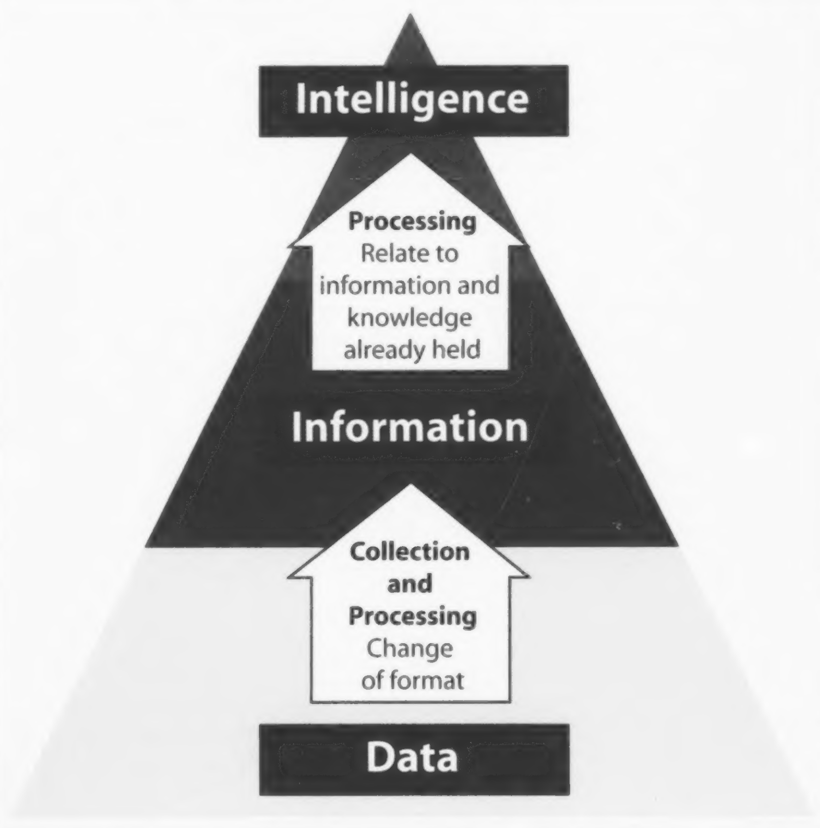


Figure 1 – Information and Intelligence Relationship

To be concise, intelligence is the product of the analysis of raw data and information input. Good intelligence is that product that provides a better understanding or knowledge of any issue. The trick to obtaining or creating prime intelligence is to identify needs, and then to simplify the solution for use at the suitable level. Therefore, intelligence is *use driven*.

Some concerns with respect to the privacy and retention issues of intelligence that has been sought, obtained, held, and distributed by the military can be visualized in the following diagram. It relates significant concerns to each of the four major categories of the intelligence cycle.

Collection

Although several definitions of intelligence categories exist, within the CF four types of intelligence categorize the majority of intelligence collection means:[17]

- Human Intelligence (HUMINT) is a category of intelligence obtained from information collected from and provided by human sources. This intelligence is derived from interviews or from interrogation, and the resultant collection may be applied to both Psychological Operations (PSYOPS) and Security Intelligence (SI).

- Imagery Intelligence (IMINT) is intelligence derived from imagery acquired by photographic, radar, electro-optical, infra-red, thermal, and multi-spectral sensors, which can be ground-based, seaborne, or airborne through overhead platforms.[18]

- Signals Intelligence (SIGINT) is the generic term used to describe Communications Intelligence (COMINT) and Electronic Intelligence (ELINT) when there is no requirement to *differentiate* between these two categories of intelligence, or it can represent *fusion* of the two categories. Communications intelligence (COMINT) is intelligence derived from electromagnetic (EM) communications and communications systems by other-than-intended recipients. ELINT is intelligence derived from EM and non-communication transmissions by other-than-intended recipients.

- Technical Intelligence (TECHINT) is intelligence concerning technological developments, and the performance and operational capabilities of material, which have or may *eventually* have a practical application for military purposes. It is associated with scientific intelligence at the national level. This includes the collection of documents that are defined as any recorded information, regardless of its physical form or characteristics.

Privacy considerations with respect to the origin of intelligence are influenced significantly by collection from either domestic or international environments. Issues with respect to privacy considerations are anticipated to increase as the CF takes on a greater role in domestic operations. This is exacerbated by an increase in the use of technology, resulting in an enhanced Network Enabled Operations Capability.[19]

Retention

The question arises of what intelligence to retain? Depending upon the use of the intelligence, the *form* of retention also becomes important. In the case of information used for a briefing, it may only be important

easy, while the King inspected the assembled veterans and the military band continued to play.[19]

Within 15 minutes, these initial actions were completed. The guard was ordered to slope arms while the King moved to receive the French President, Albert Lebrun, at the ceremony. The guard presented arms while the president arrived and the band played "La Marseillaise." The guard then returned to sloped arms. At 1452 hours, the third phase of the ceremony began, with the King and the French President passing the guard on the way to the monument, the guard with ordered arms, and the band playing "Abide with Me." The guard then assumed a stand easy position as speeches and a playing of "Flowers of the Forest" by the bagpipes consumed the next half hour of the ceremony. Having completed his speech, the King unveiled the monument, the guard coming to attention. The "Last Post" was played, followed by a moment of silence, before "reveille" was sounded. The French president made the final speech, followed by the band playing "Land of Hope and Glory" at approximately 1534 hours. The ceremony ended over the next few minutes, the guard sloping arms, then giving the royal salute while the band played, and the King and the French president left the presentation area. The Royal Guard was ordered to stand at ease, more than two hours after stepping into place.[20]

"The ceremony began at 1415 hours, with the Royal Guard being ordered to slope arms in preparation for the arrival of His Majesty King Edward VIII."

At some point during the ceremony, the guard also came to attention when Rear-Admiral Walter Hose, CBE, RCN (ret'd) and several French generals passed by their position. The former head of the Royal Canadian Navy "expressed his pleasure at seeing the Guard and their steadiness." He was not alone. Lieutenant Pullen noted in his post-ceremony report that, after the completion of the event, "numerous people made complimentary remarks concerning the Guard."[21]

His Majesty King Edward VIII departing the unveiling ceremony. Lieutenant Pullen, RCN, can be clearly seen over the King's left shoulder in command of the Royal Guard.

to retain the final product of intelligence, that is, the brief itself. On the other hand, if collection is intended to bolster an evidentiary case, such as war crimes, then the full draft notes of the collection may be required and stored under specific standards and conditions. Thus, the *intent* of the end use of collection will determine what information and intelligence to retain, and consequently, the format of the product.

The *type* of holdings will also be determined by end use. Should hard copies of originals be required, as in some litigation cases, then an extensive and specialized storage area is necessary. Alternately, electronic media storage of images, records, and documents may suffice for the retention of most collected materials. This is a system proven to be high volume and cost effective, and it provides a tool for the rapid recovery and tracking of information.

A tracking system for information must ensure that only appropriate access is granted to authorized users, a complex issue in the world of diverse communications methods, multiple database users, and high tempo operations. Policy must interrelate clearly who has access or a "need to know," ownership, and proprietary rights.

Also, to comply with the intent of privacy, it is essential that a disposal or destruction schedule must be associated with each holding. Retention duration ought to include whether the holding is to be reviewed, destroyed, or archived at the expiration of a specified period.

Dissemination

Dissemination is the timely conveyance of intelligence, in an appropriate form and by any suitable means, to those who need it. Appropriate disclosure requires the need to limit which sources and agencies receive information. Further than the established *need*-to-know, under privacy, the *authorization*-to-know must be established. With the diversity and high volume of information and intelligence, the Canadian military must be sufficiently transparent to demonstrate how it effectively coordinates control of intelligence materials.

After dissemination, control is exerted through formal agreements as defined in law, and signed agreements known as memoranda of understanding (MOUs), or less formal "gentlemen's agreements."[20] A wide variety of agreements is extended to domestic, foreign, and international sources and agencies. Attached caveats indicate the appropriate action to

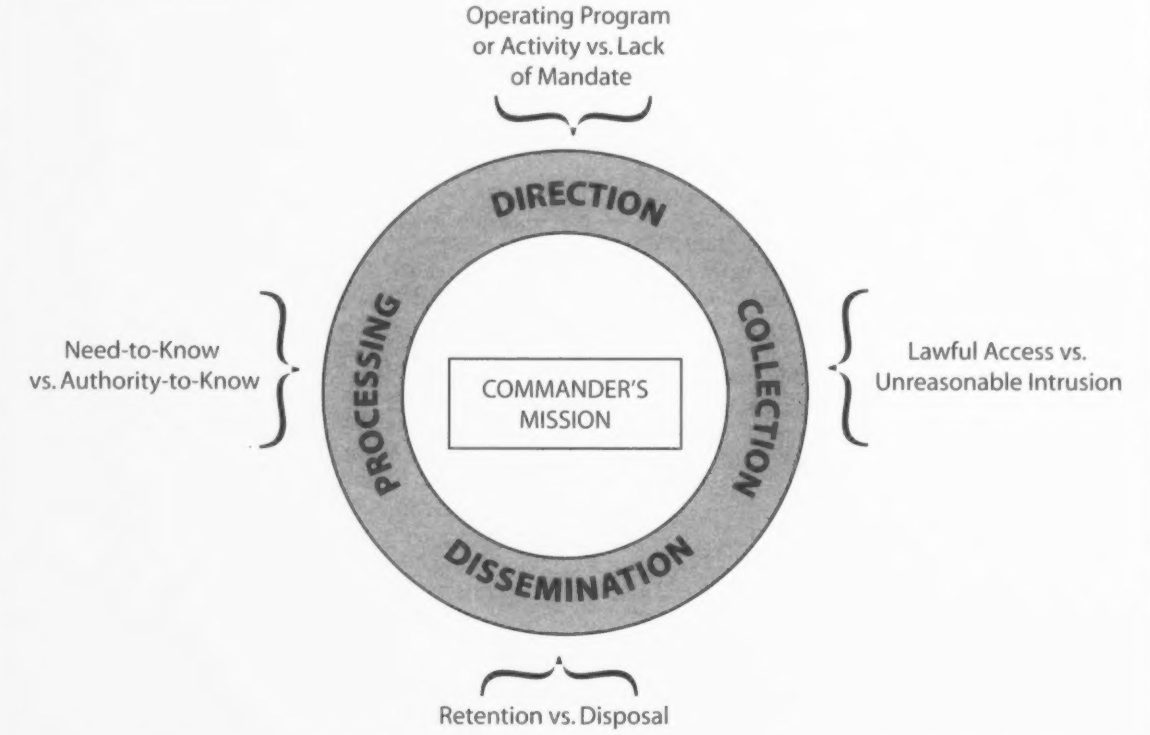
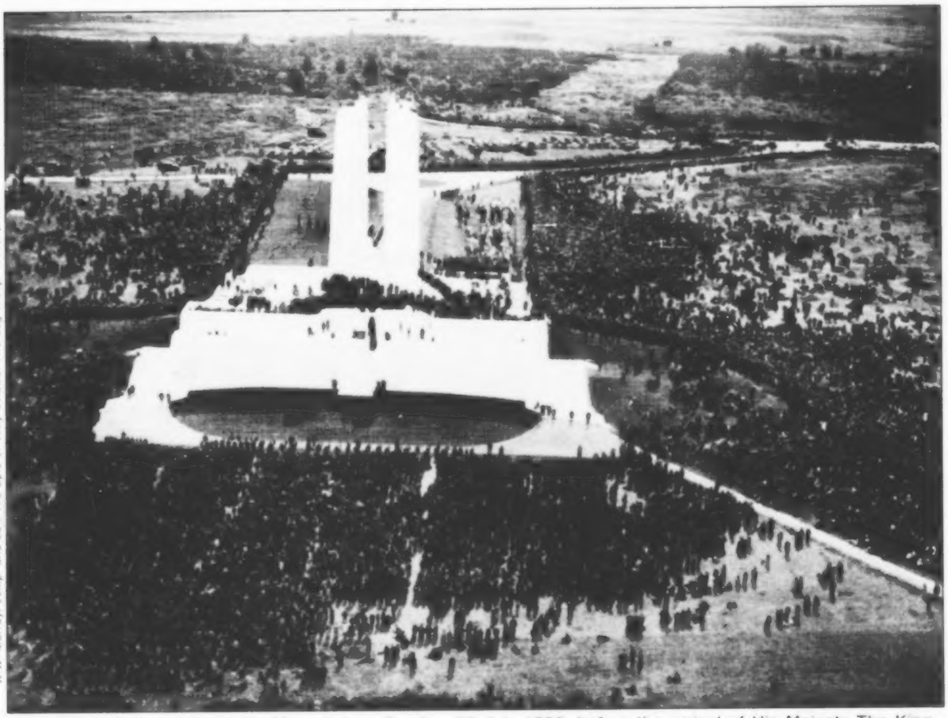


Figure 2 – Privacy Concerns in Relation to the Intelligence Cycle



W.W. Murray, comp. and ed., *The Epic of Vimy* Ottawa: The Legionary, 1936), p.66

An overhead shot of the Vimy Memorial on Sunday, 26 July 1936, before the arrival of His Majesty The King. The Royal Guard can be seen standing between the two columns on the side of the memorial where His Majesty would arrive.

With the ceremony over, the next stage in the plan was for the guard to march over to the west side of the memorial for a group photograph and a wreath laying. However, as Pullen noted, the sailors were "well nigh swamped by the spectators [and] stood fast," making the process very difficult. In fact, it made the plan impossible to execute and, at 1620 hours, the guard and the bands were marched off the memorial.[22]

The guard and the bands then moved down to a Commonwealth War Graves Cemetery on the western slope of Vimy Ridge, either Givenchy-en-Gohelle Canadian Cemetery or Canadian Cemetery No. 2, there is no clear indication which, to carry out a "short unrehearsed ceremony." The guard gave a General Salute while the bands played. Last Post and Reveille were "sounded off by the Naval Bugler," Able Seaman Henry Bayley, then a wreath was carried forward by an able seaman and a leading seaman stoker, supported by an ordinary seaman and an ordinary stoker, all led by Lieutenant Pullen. The ceremony ended with the guard and bands marching off the cemetery before falling out. "This opportunity was seized to inspect the cemetery which was most beautifully kept."[23]

At 1745 hours, the guard and bands fell in and marched off towards the Main Road in order to catch the buses back to Arras. As Rear-Admiral Pullen would note in 1953: "After our two previous experiences, we should have known better." Unreliable bus drivers and the heavy traffic were blamed for the failure of the buses to appear and, after a one-and-a-half hour delay, it was decided to march the Canadian contingent back to Arras. Pullen noted: "The decision wasn't made lightly, for we had been without food, water or tobacco since 1300 [hours]." This lack of sustenance was at least partly compensated for by the availability of bread and cakes being sold by local citizens at the base of the ridge, the tables being reportedly bare by the time the last Canadian sailor had passed by. Led by the two bands, the guard marched out of the cemetery for Arras, travelling through Neuville-St-Vaast and La Targette along the way. Local villagers in Neuville-St-Vaast gave the sailors and musicians water, as did others further along the route. Rear-Admiral Pullen later had pleasant memories "of the setting sun and the lengthening shadows and the two pylons of the memorial gleaming white and tall on the crest of Vimy Ridge." As the contingent crested the hill leading down into Arras, the pipes and drums started playing "The Road to the Isles" and the group marched on, "heads up, arms swinging." The trip to their billets had taken two-and-a-half hours, with Pullen proudly recording: "Not a man fell out and the party marched into Arras singing."[24]

The contingent's delayed arrival in Arras meant they had missed the last train of the day to Boulogne, and therefore, arrangements were made for them to remain another night. Finally, at 0802 hours on Monday, 27 July, the guard and the bands left Arras. The train trip was described as, "more than somewhat relaxed. Sailors and Highlanders traded caps and bonnets and danced to the pipes on the railway platform. The effect on the local inhabitants [was] somewhat startling." The train arrived in Boulogne at 1032 hours, where the contingent formed up "with bayonets fixed, drums beating, and colours flying" and marched through the streets, arriving alongside HMCS *Saguenay* a little after eleven o'clock. Lieutenant-Colonel Dupuis then addressed the sailors, and the guard responded by giving him and the bands "three hearty cheers."[25]

be taken if the holder can comply no longer with the ability to control documentation. Hence, some general procedures exist so that intelligence product control might be assured through dissemination to public or safeguarded domains.

One of the National Defence Security Instructions, NDSI 26, outlines security aspects of "Access to and Release of Information." Herein, where generic direction is provided, such as a condition applicable to the release of information, the requirements of the Privacy and Access to Information Acts are respected. A framework is necessary to provide a pathway for continuous change in intelligence, and the exchange of intelligence, particularly in an increasingly complex world.[21]

Privacy

The in-force provisions of the *National Defence Act* make limited reference to privacy or retention, primarily within the milieu of information regarding the Communications Security Establishment.[22] Legislation concerning intelligence collection, retention, and dissemination is multifaceted. Related privacy direction is provided, in part, in the *Privacy Act, Security of Information Act, Access to Information Act,* and *Personal Information Protection and Electronic Documents Act.* Importantly, the *Privacy Act* specifies that, "no personal information shall be collected by a government institution unless it relates directly to an operating program or activity of the institution."[23]

The consequence of revealing safeguarded information is outlined in the *Security of Information Act*, as follows:

> "14(1) Every person permanently bound to secrecy commits an offence who, intentionally and without authority, communicates or confirms special operational information."[24]

However, within this same act, some interpretation exists on whether an individual has an obligation to disclose information under certain circumstances, stating that information should be safeguarded, unless:

> "15(1)(b) the public interest in disclosure outweighs the public interest in non-disclosure."[25]

Alternately, the *Access to Information Act* includes provisions to safeguard information injurious to the defence of Canada:

> "15(1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities..."[26]

A balance between protecting information and *disclosure* is stated in the purpose of the *Personal Information and Electronic Documents Act*, namely, to *enhance* the exchange of information while *limiting* intrusive techniques:

> "3. The purpose of this [Part] is to establish, in an era in which technology increasingly facilitates the circulation and exchange of information, rules to govern the collection, use and disclosure of personal information in a manner that recognizes the right of privacy of individuals with respect to their personal information and the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances."[27]

The National Security Policy states that the government will ensure that its own systems are structured to better share information on threats, and this is a complex project that requires the integration of many different information systems. It must be undertaken in a way that respects the privacy rights of Canadians.[28]

Some concerns with respect to the need to restore Parliament as the center of decision-making were addressed in 2004 through the creation of an Interim Committee of Parliamentarians on National Security.[29] It was noted that the Canadian intelligence community employs thousands of people, expends hundreds of millions of dollars annually, and is subject to only very limited parliamentary scrutiny. This committee's mandate is articulated succinctly as follows:

> "The committee will have the authority to scrutinize the intelligence community in pursuance of [the above] goals. The intelligence community includes all present and future departments, agencies and review bodies, civilian and military, involved in the collection, analysis, and dissemination of intelligence, for the purpose of Canada's national security."[30]

Moreover, the committee identified a need to manage the requirement for secrecy, wherein security and privacy are considered:

> "The committee shall make reports directly to Parliament only after consultation with the Government to ensure that no classified information is disclosed. The Government shall have the right to review the committee's reports before they are tabled in Parliament, and to black out, but not edit or delete, such classified information as it deems necessary. The committee will also respect its obligations with regard to the disclosure of personal information as required by the *Privacy Act*."[31]

As an example of the intent to comply with litigation, the Communications Security Establishment (CSE) Annual Report (2004/2005) identified several forward-looking privacy concerns related to intelligence:[32]

"One of the underlying principles guiding review is the anticipation of problem areas before they arise. That means looking beyond the issue of whether an unlawful activity has occurred, to whether one might occur and what measures can be put in place to prevent it. I believe this type of proactive and preventive approach is essential in balancing the undisputable need for security and intelligence activities with the fundamental privacy rights we have come to expect in Canada."[33]

Contained within the Annual Report to Parliament (2004/2005) on the Privacy Act, the Privacy Commissioner noted that some have cited the act as a barrier to sharing critical personal information.[34] On the other hand, the Commissioner stated that this act does not need to be reformed to facilitate information sharing, but rather, it needs to be reformed to counter greater surveillance and intensive transactional data collection. In this same report, privacy was described as a risk management issue. And privacy management frameworks are considered of vital importance in helping federal institutions manage risk.[35] The Commissioner further recommended that the Treasury Board explore a model government-wide privacy management framework.

An overview of open source literature has shown that generalities of values and principles exist in some Canadian legislation and policies, but administrative specifics are either lacking, not centrally located, or not readily accessible. To protect privacy rights, the Privacy Commissioner has voiced similar concerns and an increased oversight need in the *Anti-Terrorism Act*.[36]

Given present circumstances, it is difficult to determine easily those administrative procedures that ensure lawful collection, retention, and dissemination of defence intelligence *versus* acts of unreasonable intrusion.

Conclusions

DND/CF personnel involved in defence intelligence rely upon the policies, procedures, guidelines, and regulations provided through national command direction in order to collect, retain, and disseminate information and intelligence appropriately.

After a review of privacy and retention issues that affect defence intelligence, we propose that the Canadian military requires a unique oversight mechanism.[37] This proposal is intended to clarify and streamline the increasingly complex issues that surround the flow of intelligence to or from domestic and international entities. An improved mechanism of public transparency, accountability, and assurance is needed. That is not to say that safeguarded information should be disclosed to the general public, but, rather, the mechanism is needed to provide an oversight and transparency service similar to those of the Office of the Commissioner of Communications Security Establishment, Security Intelligence Review Committee, or the Inspector General for Canadian Security Intelligence Service.

It is proposed that this oversight mechanism, selected from intelligence professionals, be mandated, on a continuous basis, to study the network of agreements and direction that likely exist to handle defence intelligence.

Necessarily, a process of consultation would be expected at several levels that would include subject matter experts. Such a mechanism would be expected to deliberate privacy and retention issues within the context of intelligence monitoring, review, and accountability, and to suggest policy amendments and forward-looking corrective / preventative measures.

It is recommended that this overview mechanism report on an annual basis, in order to provide continuous oversight,[38] and, where appropriate, to contribute to the mandate of the Committee of Parliamentarians on National Security.

In the new millennium, an approaching wave of questions has appeared on the horizon directed toward those who are associated with national security and defence intelligence. We suggest that the Canadian military prepares, at all levels of leadership, for the type of scrutiny that inevitably will arise. In being so prepared, we will be able to assure critics and supporters alike.

Proposed proactive methods to prepare for, and contend with, privacy and retention issues of defence intelligence:

- Create an oversight mechanism, selected from intelligence professionals, which contribute in the mandate of the Committee of Parliamentarians on National Security.
- Centralize or initiate policy and direction that describes administrative specifics of professional conduct.
- Train staff, at all appropriate levels, who are in contact with defence intelligence.
- Communicate to the government and public any program associated with the Canadian military that complies with the intent of accountability and transparency.

Captain Rivard, *a reservist, is an Intelligence Officer with the Cameron Highlanders of Canada, and has undergraduate and postgraduate degrees in science. He is also a graduate of the Canadian Land Force Command and Staff College.*

Sergeant Faragone *is an Intelligence Analyst with the Cameron Highlanders. He has undergraduate degrees in political science and public policy/public administration respectively, and is a Master of Arts in War Studies candidate at the Royal Military College of Canada.*

Afterthoughts

In his report of proceedings for the pilgrimage, Lieutenant Pullen noted that cooperation between the navy and army had been excellent, and that it had been "a great honour" to serve under Lieutenant-Colonel Dupuis. In fact, the contingent did not disband immediately at this point. With "a great deal of forethought," First Lieutenant George Ralph Miles onboard *Saguenay* had made sure that a "suitable stock of Canadian beer" had been loaded aboard the destroyer before leaving Canada. As a result, the navy was able to entertain the army "in an appropriate fashion" before the bands and army staff left to catch their boat to the United Kingdom. Eventually, the troops left, the pipe band marching off to "The Cock o' the North," as the sailors cheered them away.[26]

"Lieutenant Pullen's assessment of the Royal Guard under his command was no less flattering."

Lieutenant Pullen's assessment of the Royal Guard under his command was no less flattering. He noted the conduct of its members "was excellent in every way. They stood for two and a half hours during the ceremony without a man fainting and then marched approximately eight miles back to Arras, having had no food for nearly ten and a half hours." He also wrote the "standard of the uniforms" in the guard was high, it would seem largely because all of the sailors had gone "to considerable expense" to buy new uniforms, boots, caps, and badges. Nearly 20 years later, Pullen had lost none of his praise, writing: "The guard not only underwent vigorous and intensive training, but each officer and man went to considerable expense to provide himself with a new uniform that he might offer a creditable appearance." This was particularly commendable, given that the ceremony took place in the midst of the Great Depression in an era where military pay was not particularly high.[27]

Commander Beech, officer commanding the *Saguenay*, also noted his great satisfaction with the members of the Royal Guard, describing it as "a credit to the Royal Canadian Navy. Many distinguished personages remarked on the steadiness and smartness of the Guard. I consider that Lieutenant H.F. Pullen, R.C.N., deserves great credit for the manner in which he trained and commanded the guard."[28]

Their ceremony completed, the ship's crew returned to normal duties and HMCS *Saguenay* sailed out of Boulogne harbour late that afternoon for England.[29]

CMJ

VA

The refinished Memorial in the spring of 2007.

NOTES

1. My thanks to Captain Steve Gannon (ret'd), Ms Amanda Kristensen, and Major Paul Lansey from the Directorate of History and Heritage, Department of National Defence, and Philip L. Hartling and staff at the Nova Scotia Archives and Records Management (hereafter NSARM) for their assistance with this paper.
2. Cited in Herbert Fairlie Wood and John Swettenham, *Silent Witnesses* (Toronto: Hakkert, 1974), p.64.
3. W.W. Murray, *The Epic of Vimy* (Ottawa: The Legionary, 1936), pp.11, 65.
4. Pierre Berton, *Vimy* (Toronto: McClelland & Stewart, 1986), p.303.
5. Directorate of History and Heritage (hereafter DHH) 81/520/8000, Box 90, File 2, HMCS SAGUENAY I, "River" Class Destroyer, Volume 1, Naval Historical Section, 13 March 1958, "Brief History of HMCS SAGUENAY", pp.1, 3.
6. DHH 81/520/8000, Box 90, File 2, HMCS SAGUENAY I, "River" Class Destroyer, Volume 1, Naval Historical Section, 13 March 1958, "Brief History of HMCS SAGUENAY", p.3; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," *The Crowsnest*, Vol.5, No.11 (September 1953), p.14.
7. NSARM, MG 1, Vol. 2526, Item 44, "The Unveiling Ceremony at Vimy Ridge, July 1936", J.O. Cossettee, Naval Secretary, to The Commander (D), East Coast Sub-Division, H.M.C.S. "SAGUENAY", 3 July 1936.
8. DHH 81/520/8000, Box 90, File 5, HMCS SAGUENAY I, Reports of Proceedings (1931-1940), Report of Proceedings, HMCS *Saguenay*, 13 July to 1 August 1936 (hereafter *Saguenay* Report of Proceedings), paragraphs 2-5.
9. Saguenay Report of Proceedings, paragraphs 6-10; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," *The Crowsnest*, Vol.5, No.11 (September 1953), p.14; DHH, Kardex 000.8 (F 61), Booklet entitled "With the Tenth Field Company Canadian Engineers C.E.F. in 1936", The Vimy Pilgrimage, H.S. Turner, "With the Tenth Field Company Canadian Engineers C.E.F. in 1936," p.3.
10. *Saguenay* Report of Proceedings, paragraphs 11-15; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," *The Crowsnest*, Vol.5, No.11 (September 1953), p.14; David Brown, *Warship Losses of World War Two* (London: Arms and Armour, 1990), pp.33, 75.
11. DHH 81/520/8000, box 90, file 5, HMCS SAGUENAY I, Reports of Proceedings (1931-1940), – Report of Proceedings of the Royal Guard landed from H.M.C.S. "Saguenay" at Boulogne on Saturday 25th July, 1936, Lieutenant H.F. Pullen, R.C.N., Officer of the Guard, to The Commanding Officer, H.M.C.S. "Saguenay" (hereafter Royal Guard Report of Proceedings), paragraph 2; *Ibid.*, Appendix II, Composition of Royal Guard; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.14. In his personal papers, now at the Nova Scotia Archives and Records Management, and in his 1953 article in *The Crowsnest*, Rear-Admiral Pullen listed the names of all of the members of the guard (in addition to the six officers and petty officers named in the text): Leading Seamen Jonathan Carswell, Ralph E. Gregory, Charles L. McDerby, Gérard Normandin, and John G. Ross; Leading Stokers Ernest Racine, and Frederick H. Watt; Able Seamen Jean Arsenault, Frank E. Aves (he retired as a chief petty officer with a British Empire Medal), Henry B. Bayley (bugler), Albert Clarke, George J. Corp, Dosithé Desjardins, Delbert K. Dorrington, Robert L. Ellis, Daniel W. Gearing, Frank L. Gervais, Fred J. Granger, Sydney C. Hancock (died aboard HMCS *Margaree* 22 October 1940), James C. Harris, Stanley A. Ireland (drowned during *Saguenay*'s visit to the Channel Islands on 29 July 1936), Jack W. Johnson, Alex T. Kirker, Lorenzo J. Lafrenière, Reginald E. Leal, Herbert S. Lentz, Jack Marcus, Aubrey F. McGee, Walter B. Nichol, Leslie J. Parry, Ernest E. Pinter, Charles W. Ponder, Frederick E. Ross, Nelson D. Rutt, James R. Trow, Albert E. Veal, and Albert J.B. Wolfe; Stokers Weldon P. Bryson, Arthur F. Carter, Walter J. Clapp, Edward Glover, James F. Mackintosh, Angus I. MacMillan, Mitchel E. Perrin, Harry L. Priske, Terrance D. Riordan, George H. Soublière, and George E. Speck; Ordinary Seamen Douglas R. Clarke, Renfred C. Heale (died aboard HMCS *Margaree* on 22 October 1940), Dominic R. Hill, Douglas A. Kershaw, Robert E. Middleton, James W. Paddon (died aboard HMCS *Fraser* on 25 June 1940), Ellis McP. Parker, Helge Pohjola, William H. Roberts (retired as a chief petty officer in 1953, with an RCN Long Service and Good Conduct Medal and the American Legion of Merit), and Lenn Speight; Signaller Franklin M. Macklin (died aboard HMCS *Fraser* on 25 June 1940); and Telegraphist Donald McGee. NSARM, MG 1, Vol. 2526, Item 44, "The Unveiling Ceremony at Vimy Ridge, July 1936", "Nominal List of Guard, 1936"; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," pp.16-17.
12. NSARM, MG 1, Vol. 2526, Item 44, "The Unveiling Ceremony at Vimy Ridge, July 1936", Lieutenant (G) H.F. Pullen, R.C.N., "Royal Guard – 1936."
13. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 3-4; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.14.
14. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 5-6; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," pp.14-15. Extant documents note Lieutenant F.W. Coleman directed the RCHA Band, a group that included Band Sergeant H.N. Longshaw, 28 musicians (all but two were RCHA), and seven buglers drawn from different regiments and corps; and, the composite pipe band was led by Pipe Major S.H. Featherstone (The Argyll and Sutherland Highlanders of Canada (Princess Louise's)) and included representatives from numerous regiments. DHH, Kardex 324.009 (D40), Corresp, instrs, reports, etc to & by veterans organizations in MD 5 incl corresp re Vimy pilgrimage of 1936, d/Apr 20/Jan 41, volume 3, Memorandum, Vimy Pilgrimage – 1936, C.F. Constantine, Major-General, Adjutant-General, to District Officers Commanding, Military Districts Nos. 4 and 5, 8 July 1936; *Ibid.*, Nominal Roll – Vimy Pilgrimage 1936, Personnel Sailing S.S. Duchess of Richmond – July 10th; *Ibid.*, Nominal Roll – Vimy Pilgrimage 1936, Personnel Sailing S.S. Empress of Britain – July 11th, 1936.
15. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 7-8; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15.
16. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 9-12; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15.
17. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 13-15; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15.
18. H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15.
19. Royal Guard Report of Proceedings, Appendix Number I, Timetable; Royal Guard Report of Proceedings, paragraph 17; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15.
20. Royal Guard Report of Proceedings, Appendix Number I, Timetable; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15.
21. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 18-19; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15.
22. Royal Guard Report of Proceedings, paragraph 20; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15.
23. Royal Guard Report of Proceedings, paragraph 21; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.15; Herbert Fairlie Wood and John Swettenham, *Silent Witnesses* (Toronto: Hakker, 1974), pp.54, 56.
24. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 22-23; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," pp.15-16.
25. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 24-25; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.16.
26. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 27-28; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.16.
27. Royal Guard Report of Proceedings, paragraphs 26 and 29; H.F.P., "The Pilgrimage to Vimy Ridge," p.14.
28. *Saguenay* Report of Proceedings, paragraphs 11-15.
29. *Saguenay* Report of Proceedings, paragraph 16.

NOTES

1. Government of Canada, Department of National Defence. *Department of National Defence 2005-2006, Report on Plans and Priorities* <http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/ddm/rpp/rpp05-06/sec2d1_e.asp#1> .
2. The evolving security environment is well documented in several Government of Canada publications, namely:
   Securing an Open Society: Canada's National Security Policy (April 2004), <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=NatSecurnat/natsecurnat_e.htm>.;
   Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World (2005), <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-en.asp>;
   Defence Policy Statement <http://www.forces.gc.ca/site/reports/dps/index_e.asp>;
   Strategic Assessment 2004 <http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/doc/strat_2004/index_e.htm>;
   Military Assessment 2002 <http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/milassess/2002/intro _e.asp>; and,
   Chief of Defence Staff Action Team 1 Report <http://www.cds.forces.gc.ca/cft-tfc/00native/CAT%201%20Exec%20Sum%20Eng.pdf>.
3. Wesley Wark, "Silence won't keep us safe: Security is a major problem in the U.S., Britain and Australia; there's no reason Canada should be any different," in *Ottawa Citizen*, 17 January 2006, p. A15; Elenor Sloan, "Secure Canada, Or Else," in *Maclean's*, 7 November 2005, p.10;
   Jeremy Loome, "You Are The Target On A Quiet Street. A Man Is Plotting To Kill You," in *Ottawa Sun*, 11 September 2005;
   CFRA-AM, Steve Madely Show, Interview With Senator Colin Kenny, Ottawa, 19 July 2005;
   Steven Chase and Simon Tuck, "National security bill not aimed at energy takeovers: Emerson," in *Globe and Mail*, 15 July 2005;
   Nathan VanderKlippe, "Alert maintains vigilance," in *Regina Leader-Post*, 8 November 2004, pp. D6, D8;
   CBO-FM, "Public Safety: Are We Getting It Right?" on *Ottawa Morning*, 19 October 2004; and
   Joel J. Sokolsky, "Defending the homeland," in *National Post*, Comment, 10 June 2004.
4. Maher Arar Affair details at Arar Commission, <http://www.ararcommission.ca/eng/index.htm>; "RCMP raid on Ottawa Citizen," reporter Juliet O'Neill, at <http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20040803/Arar_Federalgovernment_040801?s_name=&no_ads>.
5. Jérôme Mellon, *The Missing Agency: The Case for a Canadian Foreign Intelligence Service*, 2nd Edition, 2003, p. 11, at <http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=370>.
6. <http:/dcds.mil.ca/cdi/default_e.asp>.
7. Jérôme Mellon, p.12.
8. Jessica M. Davis, "From Kosovo To Afghanistan: Canada And Information Operations," in *Canadian Military Journal*: August 2005, Vol. 6, No. 3, pp. 33-42.
9. Government of Canada, *Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar Policy Review, National Security And Rights And Freedoms, A Background Paper to the Commission's Consultation Paper, December 10, 2004*; and,
   Government of Canada, The McDonald Commission Report, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, *Freedom and security under the law: Second Report*, 2 volumes, 1981.
10. Douglas L. Bland and Roy Rempel, "A Vigilant Parliament: Building Competence for Effective Parliamentary Oversight of National Defence and the Canadian Armed Forces," in *Policy Matters* 5, No. 1(2004), Montreal: Institute for Research on Public Policy, at <http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol5no1.pdf#search='canada%20national%20defence%20oversight'>.
11. Hugh D. Segal, "*National Security, The Public Interest And How We Govern: A Time For Innovation*," in *Canadian Military Journal*: Summer 2001, Vol. 2, No. 2, pp. 39-49.
12. Martin Rudner, "The Future of Canada's Defence Intelligence," in *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*: Winter 2002, Vol. 14, No. 4, pp. 540-564.
13. Government of Canada, National Defence. Land Force Information Operations *Intelligence Field Manual*, OPI: DAD 5, 2000-09-01, B-GL-352-002/FP-001, p. 2.
14. Government of Canada, National Defence. *Land Force Information Operations, Information Operations*, B-GL-300-005/FP-001, OPI: DAD 5, 1999-01-18, p. 15.
15. Government of Canada, National Defence. *Joint Doctrine Manual, Joint Intelligence Doctrine*, B-GJ-005-200/FP-000, J2 Plans Pol, 2003-05-21, at <http://www.dcds.forces.gc.ca/jointDoc/pages/j7doc_docdetails_e.asp?docid=20>, p. 1-1.
16. *Ibid.*, pp.1-3.
17. Government of Canada, National Defence. *Land Force Information Operations Field Manual Intelligence*, B-GL-357-001/FP-001, OPI: DAD 5, 2001-01-30, pp. 6-9.
18. Brian G. Whitehouse and Daniel Hutt, "Ocean Intelligence In The Maritime Battlespace: The Role Of Spaceborne Sensors and HF Radar," in *Canadian Military Journal*: Spring 2004, Vol. 5, No. 1, pp 35-42.
19. Government of Canada, National Defence, Canada Command backgrounder Documentation, June 24, 2005; Government of Canada, National Defence. *Network Enabled Operations* at <http://www.drdc-rddc.gc.ca/newsevents/events/neops_e.asp>.
20. Stéphane J. Lefebvre, "International Cooperation: Difficulties and Dilemmas," paper presented at the Colloque Renseignement et Sécurité internationale, Laval University, Quebec City, Canada, 20 March 2003, p. 14.
21. Deborah G. Barger, *Technical Report: Toward A Revolution In Intelligence Affairs*, National Security Research Division, RAND Corporation, 2005, p. iii.
22. Government of Canada, Department of Justice. *National Defence Act, Consolidated Statutes and Regulations*, at <http://laws.justice.gc.ca/en/n-5/86182.html> updated to 31 August 2004, Part V.1, Communications Security Establishment, Sections 273.61 to 273.7.
23. Government of Canada, Department of Justice. *Privacy Act, Consolidated Statutes and Regulations*, at <http://laws.justice.gc.ca/en/P-21/95414.html>, updated to 31 August 2004, Section 4.
24. Government of Canada, Department of Justice. *Security of Information Act, Consolidated Statues and Regulations*, at <http://laws.justice.gc.ca/en/O-5/101934.html>, updated 31 August 2004, Section 14.
25. *Ibid.*, Section 15.
26. Government of Canada, Department of Justice. *Access to Information Act, Consolidated Statutes and Regulations*, at <http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/text.html>, updated to 31 August 2004, Section 15.
27. Government of Canada, Department of Justice. *Personal Information and Electronic Documents Act, Consolidated Statutes and Regulations*, at <http://laws.justice.gc.ca/en/P-8.6/93366.html> updated to 31 August 2004, Section 3.
28. Government of Canada, Privy Council Office. *Chapter 2 – Building an Integrated Security System* at <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language= E&Page=publications&Sub=natsecurnat&Doc=natsecurnat_e.htm#ch3>.
29. Government of Canada, Parliament. *Interim Committee of Parliamentarians on National Security, Report of the Interim Committee of Parliamentarians on National Security*, Ottawa, 2004.
30. *Ibid.*, p.12.
31. *Ibid.*, p.15.
32. Government of Canada, Communications Security Establishment. *Office of the Communications Security Establishment Commissioner Annual Report 2004-2005*, April 2005.
33. *Ibid.*, p.5.
34. Government of Canada, Privacy Commissioner of Canada. *Report on the Privacy Act – Annual Report to Parliament 2004-2005*, at <www.privcom.gc.ca> p.12.
35. *Ibid.*, p.31.
36. Government of Canada, Privacy Commissioner of Canada. *Contained surveillance and increased oversight needed in Anti-Terrorism Act to protect against loss of privacy rights* News Release 9 May 2005 at <http://www.privcom.gc.ca/media/nr-c/2005/nr-c_050509_e.asp>.
37. Sean Henry, *Parliament and the Military*, The Conference of Defence Associates Institute, 16th Annual Seminar, 27 January 2000, at <http://www.cda-cdai.ca/seminars/2000/summary.htm>.
38. Government of Canada, National Defence. *On A Proposed Reform To Increase Parliamentary Oversight Of Defence*. Institute for Defence Resources Management – Economic Note Series 03 / 04, at <http://www.rmc.ca/academic/poli-econ/idrm/notes/0304_e.html>. Date modified 2005/10/11.

Author's collection

Malcolm Smith Mercer as a junior officer of the Queen's Own Rifles.

MAJOR-GENERAL MALCOLM SMITH MERCER: THE HIGHEST RANKING CANADIAN OFFICER KILLED IN THE GREAT WAR BY FRIENDLY FIRE

by Gordon MacKinnon

Deafened by a German artillery barrage, his leg broken by a stray bullet as he tried to move to safer ground, Major-General Malcolm Smith Mercer was fatally wounded by shrapnel from a British artillery counter-offensive trying to prevent the Germans from bringing up reinforcements.

The highest ranking officer of the Canadian Expeditionary Force (CEF) to be killed in action in the First World War, General Mercer succumbed to his wounds in the early hours of 3 June 1916 in No Man's Land at the foot of Mount Sorrel near the ill-fated town of Ypres, Belgium. But for the quick thinking and perseverance of a Canadian corporal sent out to locate and bury soldiers killed in the area, Mercer's body might have been lost forever in the quagmire churned up by the shelling.

Instead, the general was buried in Lijssenthoek Military Cemetery on 24 June 1916 in a full military funeral with all battalions of the Canadian Mounted Rifles represented. He was also posthumously Mentioned in Despatches by General Sir Douglas Haig for his valiant conduct, the third time he was so honoured.[1]

Except among the Mercer family and students of the Great War, General Mercer's name is virtually forgotten today. The absence of letters and documents has meant that historians have overlooked the contribution of this hard working, amateur soldier who endeavoured to solve the problems of the new trench warfare of 1914-1916. However, the contents of a diary written by Mercer during the period 22 August 1914 to 10 November 1915 – now part of the collection of the Queen's Own Rifles Museum – give some insight into the conscientious officer who became the first General Officer Commanding (GOC) of the CEF's 3rd Division.

Mercer was born on the family farm in what is now north-west Toronto. Until age 25 he worked on the farm, acquiring a high school diploma and then enrolling at the University of Toronto in 1881. He must have felt embarrassed at being older than other first year students because he under-misrepresented his date of birth by three years. The Great Fire at the university in 1890 destroyed the student records, so it is not possible to know exactly when he made the change. Contrary to dates in published biographical sketches, census evidence is conclusive that he was born on 17 September 1856.[2]

Mercer graduated in 1885 with a bachelor's degree in philosophy. He then studied law at Osgoode Hall and was called to the Bar in 1888. While at university, he enlisted as a private in the Queen's Own Rifles of the Non-Permanent Active Militia, a prestigious battalion of volunteers. Mercer did not exploit the social

Gordon MacKinnon, MA, *a retired Toronto high school history teacher, served as a teacher and vice principal in Department of National Defence Schools Overseas, Metz, France, 1962-1966.*

VIEWS AND OPINIONS

PROBLEMS INHERENT IN THE INTERNATIONAL COMPARISON OF DEFENCE EXPENDITURE

by Lieutenant-Colonel E.R. Fetterly

"War is a matter not so much of arms as of expenditure, through which arms may be made of service." (Thucydides, History I)

Introduction

National military expenditures are considered a relevant indication of military strength. One consequence is that defence expenditures are commonly used as an international measure of military power. However, in terms of the use of military expenditures as an analytical tool, defence analysts agree that statistical data available on defence spending is not comprehensive, and should therefore be interpreted with caution. The use of comparisons by converting monetary aggregates of defence expenditures to a specific currency has numerous deficiencies. However, it avoids the myriad of problems inherent in comparing force levels across nations. The objective of analyzing defence expenditures between nations is that through such comparisons, the relative amount of resources allocated to defence can be ascertained in order to determine the relevant defence burdens across nations.

National governments strive to achieve multiple goals simultaneously, of which national defence is simply one consideration. Consequently, interest groups, constituents, and others pressure governments to adopt various and sometimes contradictory courses of action. The results are policy choices made by government. The effect of policy decisions is that scarce resources will be allocated to achieve policy objectives. This is reflected in the outcome of the annual budget cycle. Furthermore, the composition of a defence budget is the result of the resolution of political, macroeconomic, and microeconomic concerns that are encountered in the budget process. This is evident in two distinct areas. First, the aggregate level of defence expenditure is a demonstration of national will to other countries. Second, defence budgets are a means to achieve military capabilities through the appropriate allocation of resources.

The objective of this opinion piece is to review the problems inherent in the international comparison of military expenditure. Although operational factors are the determinants of the size, and of the actual distribution of resources within defence budgets, once defence budgets are established, it is economic-based factors that are often used when comparing defence expenditures internationally. The focus of this opinion piece is limited to the comparison of defence expenditures among nations, and, therefore, concentrates upon economic-based factors that are applicable after the establishment of a defence budget.

Impact of the National Economic Structure

The structure of an economy can have an overriding impact upon the composition of the defence budget. In a free-market economy, prices are established through the voluntary exchange of goods and services, and they generally reflect their opportunity cost. Conversely, in a planned or socialist economy, it is the political or state bureaucracy that largely establishes production levels, as well as the prices charged for the output of that production. As a result, the prices for goods and services do not necessarily reflect their real value. Similarly, the wages and benefits of military personnel are derived from this same process. Because the political and bureaucratic process establishes prices, the defence budget in a planned economy is an artificial document that does not necessarily reflect the value of the inputs, or the resulting defence capabilities. However, notwithstanding the economic system in which the nation operates, it is generally the case that the government is the only purchaser of military weapons, and, therefore, their true value is not determined upon an open market. Defence expenditures as a comparison tool are therefore only of value to the extent that the prices used actually reflect either their actual opportunity cost or the military capabilities they produce.

Categories of Defence Expenditures

Defence expenditures can only be compared to the extent that the components that make up those expenditures are consistent. However, nations report defence expenditures in categories that suit national practices, preferences, and circumstances. Consequently, national governments do not report their defence expenditures according to a common international definition. NATO adopted a common definition of defence expenditures in 1950, and regularly publishes official

Beaverbrook Collection of War Art, CWM 19710261-0752

Moonrise Over Mametz Wood by William Thurston Topham. The painting has been described by veterans as "an eerily accurate impression of the Somme battlefield in 1916".

position open to him as an officer as he nonetheless rose steadily through the ranks. However, he did excel at rifle shooting, resulting in several trips, not only to provincial and national competitions, but also to the Bisley Rifle Competition in England – as a competitor, and, in 1909, as the adjutant of the Canadian team. The Queen's Own Rifles grew to two battalions, and, in 1911, Mercer became Lieutenant-Colonel Commandant, replacing Sir Henry Pellatt, who was promoted to command the 6th Brigade.[3] All known portraits of Mercer show him in the uniform of either the Queen's Own Rifles or the Canadian Expeditionary Force. He stood ramrod straight, six feet tall with dark brown hair and blue eyes, as well as a generous moustache that completely hid his mouth. Most observers noted that, upon first meeting, he created an impression of cool reserve.

Mercer established a comfortable law practice in 1889 with classmate S.H. Bradford that lasted until his death. The contents of his estate, auctioned in 1925, showed him to have been a collector of art, and included European and Canadian paintings, sculpture, porcelain, and antique furniture. Many of the Canadian paintings were by Carl Ahrens,[4] whom Mercer had supported financially when Ahrens was a young artist.

Later, a fellow officer described Mercer as "a man who above all else took a sane view of life; quiet and reserved, with a touch of cynical humour but great kindness of heart, he impressed one as a born leader of men."[5] His "even temper, kind and open nature" continued to be noted by his friends and admirers well after his death.

The Call to Arms

During the early part of the 20th Century, Canada's only perceived threat by land was an expansionist United States, and the country had depended upon maintaining good relations with its American neighbours to avoid a repeat of military invasion last seen in the War of 1812, followed by some unofficial armed incursions by the Fenians in 1866. Britain, then in control of Canada's foreign and defence policy, followed a similar course of action and withdrew its troops in 1871, except for those garrisoned

at the Royal Navy base at Halifax.[6] Until 1904, by law, the General Officer Commanding the Canadian Militia had to be a British Regular,[7] and the few remaining British troops were withdrawn from fortresses only in 1905 when the British decided to cease using Halifax and Esquimalt as naval bases.

The Canadian defence force in 1914 was very small, consisting of 3000 Permanent Force Active Militia and 55,000 Non-Permanent Active Militia, and a navy of just two ships.

> ...the total authorized establishment of the [Permanent] Force was 3110 all ranks and 684 horses. It...comprised two regiments (each of two squadrons) of cavalry – the Royal Canadian Dragoons and Lord Strathcona's Horse; the Royal Canadian Horse Artillery with two batteries, and the Royal Canadian Garrison Artillery with five companies; one field company and two fortress companies of engineers; one infantry battalion – the Royal Canadian Regiment; together with detachments of various service and administrative corps. The Permanent Force's main peacetime functions were to garrison fortresses on either coast and assist in training the militia.[8]

Entry into the widely anticipated war was never in doubt, and plans to raise quickly a force of 30,000 volunteers had been made before 4 August 1914. However, this 1911 plan to give the commanders of the existing six Military Districts of Canada responsibility for recruiting the overseas battalions was peremptorily changed by Colonel (later Lieutenant-General Sir Sam) Hughes, the Minister of Militia and Defence in Sir Robert Borden's Conservative government. Hughes initiated matters through a night lettergram to 226 militia commanders, ordering them to recruit volunteers.[9] This impractical, impromptu, chaotic methodology eventually had to be modified, but it led to the CEF being composed mainly of numbered battalions, not battalions carrying the names of existing militia units.

Because there were very few professional officers, senior militia officers who appeared to be competent and had the right political affiliations and opinions were given senior appointments within the new CEF. Lieutenant-Colonel Mercer had never seen active service, but he possessed the political and religious qualifications needed to impress the Minister of Militia. He had even accompanied Sir Sam on a pre-war military reconnaissance tour of Europe, resulting in both men concluding that war with Germany was inevitable.[10]

"Most observers noted that, upon first meeting, he created an impression of cool reserve."

When Mercer left Toronto on 22 August 1914 for Camp Valcartier, then under construction near Quebec City, he was in charge of the soldiers from the Queen's Own Rifles. At Valcartier, he was given command of the 1st Canadian Infantry Brigade, composed of the 1st, 2nd, 3rd and 4th Battalions recruited in Ontario.

The 1st Contingent of the CEF left Quebec City on 25 September 1914 on a fleet of passenger liners destined for England. Delays in the Gulf of St. Lawrence while waiting to rendezvous with its Royal Navy escort, followed by embarkation of the Royal Newfoundland Regiment, compounded with the slow speed of the convoy, resulted in a 20-day journey to Plymouth. One man fell overboard and another was operated on unnecessarily for appendicitis; otherwise, the voyage was undoubtedly as dull as the weather was fine.

The Canadian Contingent was under the command of Colonel V.A.S. Williams, one of the few Permanent Force officers on board. This Permanent Force officer shortage was due to the fact that the Royal Canadian Regiment had been sent to Bermuda on 6 September to release a British Regular unit, the 2nd Battalion, The Lincolnshire Regiment, for deployment in Flanders.[11] Williams, a graduate of the Royal Military College, Kingston, and the Adjutant-General of the Canadian Militia, would ultimately play a role on Mercer's last day.

Winter in the Mud and Rain

Upon arrival at Plymouth, a British Regular, Lieutenant-General E.A.H. Alderson, who had been appointed after previous Canadian government consultation, took over command before the troops disembarked.[12] Mercer was placed in command of Bustard Camp on Salisbury Plain near Stonehenge. The troops resumed the routine commenced in Canada that would continue their transformation from civilians into professional soldiers: route marching and physical exercises for fitness, and entrenching, bayonet drill, musketry and other instruction to improve their military skills. The conditions were appalling. The rapid expansion of the British forces meant that there was no extra barrack accommodation. Consequently, the Canadians were housed in tents. Contractors were building huts, and hundreds of carpenters and bricklayers were seconded from the Canadian Contingent to speed up construction.[13] Slowly, the troops were moved into the huts or were billeted in private homes in the small villages nearby. There was never enough space, however, and Mercer's brigade was the only one that spent the entire winter under canvas. Several severe storms blew down most of the tents and marquees. It rained 89 out of the 123 days that they were so quartered.

> **"The brigade received reinforcements and continued to integrate the new men through marching and training."**

casualties, no real progress was made. By the end of the month, Mercer's brigade was back in billets in Béthune. On 10 June at Givenchy, a short distance from Festubert, the 1st Brigade relieved the 3rd Brigade in the trenches and was to be the main Canadian formation in the attack that began on 15 June.[26] For the first time in battle, they would use the Lee-Enfield rifle in place of the Canadian-made Ross rifle that had caused problems in previous engagements. The Ross was an excellent target rifle, but could not stand up to rapid fire with British-made ammunition in muddy conditions.[27] While more time was available for planning the assault, a shortage of shells and strong German resistance doomed the action. On the following day, an attack by the 3rd Battalion ran into heavy machine gun fire and was forced back into its own trenches. On the 17th, the 1st Brigade was relieved, moving back into billets. Mercer had protested to General Alderson that orders for Canadian troops to man the front trenches while a mine was exploded under the German lines were both dangerous and unnecessary. He was overruled, and subsequently, there were many casualties.[28] By this time, Mercer was developing a reputation as a general who frequently visited his troops in the front line trenches to assess the situation for himself, and as one who was concerned about his soldiers' welfare.[29]

At the end of June, the Canadian Division was sent to a 'quiet' section of the line near Ploegsteert; quiet only in comparison to the active areas they were leaving. The brigade received reinforcements and continued to integrate the new men through marching and training. Mercer notes that Field Marshal Sir John French, the commander-in-chief of the British forces, inspected the brigade on 14 July and was "very eulogistic on the quality of the Canadian troops at Ypres, Festubert, and Givenchy."[30]

Back in Canada, enlistment continued vigorously. More troops had arrived in Britain; a second division had been formed and sent to France at the end of September 1915. This resulted in the creation of the Canadian Corps, with Lieutenant-General Alderson as General Officer Commanding (GOC). Major-General Currie became GOC of the 1st Division, and Major-General Turner took over as GOC of the 2nd Division.[31] A third division was planned, and Mercer notes in his diary that on 23 September, "Gen A called – said he had a new position in prospect for me."[32] On 19 October, Alderson told him that he was being recommended for the position of GOC of the Corps Troops from which the 3rd Canadian Division was to be formed.[33] The official notice of the appointment was issued on 22 November. Mercer subsequently was struck off strength of the 1st Canadian Infantry Brigade on 4 December and appointed GOC 3rd Division with the temporary rank of major-general.[34] Thus, the GOCs of the three Canadian divisions had risen from lieutenant-colonels in the Non-Permanent Active Militia to major-generals in the Canadian Corps within 14 months. They had earned quick promotions, not only because of their achievements, but also because the Canadian government insisted that Canadians be promoted to command positions in their own army.

A Last Reconnaissance in the Trenches

When the 3rd Division was formed in December 1915, "...the six regiments of Mounted Rifles [CMR] were converted into four battalions of infantry, making the 1st, 2nd, 4th and 5th Battalions of the 8th Brigade under Brigadier-General Victor A.S. Williams."[35] They were holding the line at Mount Sorrel on 1 June 1916. The 4th Canadian Mounted Rifles (CMR) held Trenches 47-53 on the brigade right, and the 1st CMR held Trenches 54-60 in the left sector up to Sanctuary Wood; while the 2nd and 5th CMR were being held in brigade reserve at Maple Copse. On 1 June, the Germans dug a trench joining the heads of the saps they had made opposite Trenches 51 and 52.[36] As an aside, Lieutenant-General Sir Julian Byng had been appointed GOC of the Canadian Corps a few days before on 28 May to replace Alderson.[37] Under Byng's command, the CEF was to develop into a formidable fighting force.

> On the 1st June, he [Byng] visited Major-General Mercer, who explained the situation at Mount Sorrel and Tor Top [Hill 62]. General Byng then told Major-General Mercer that he wanted him to carry out a reconnaissance with a view to a local operation to improve it. Later he went round all the headquarters in front of Ypres. Whilst he was at 8th Brigade headquarters, Major-General Mercer came to make arrangements with Br-General Williams for this reconnaissance, and asked General Byng if he would come. After a considerable pause, General Byng said, "No. You had better go yourselves tomorrow and make your own proposals. I will come around and see them on Saturday."[38]

> **"Corporal Reid's letter describing the finding and recovery of general Mercer's body was published subsequently in a Toronto newspaper."**

Major-General Mercer and Brigadier-General Williams met the Commanding Officer of the 4th CMR, Lieutenant-Colonel J.F.H. Ussher, in his battalion headquarters, "...in a dug-out in the immediate support trench, about twenty-five yards back of the front line"[39] to evaluate the situation. Just as the generals had completed their inspection of the 4th CMR trenches, German artillery smashed the 3rd Division's front from

PA 004356

The grave of Major-General Mercer.

0830 hours to 1300 hours with the most intense bombardment witnessed up to that time. A shell explosion deafened Mercer and seriously wounded Williams in the face and head. Mercer's Aide de Camp, Captain Lyman Gooderham, was knocked unconscious briefly but was not wounded. Williams was taken to the dressing station in a long, narrow tunnel that had two entrances: one a shaft dug from the communication trench known as O'Grady Walk, and the other in a shelter trench called the Tube. Mercer, Ussher, and Gooderham remained in the 4th CMR headquarters.[40] Ussher went to the tunnel to check on the condition of General Williams and was trapped when enemy shelling blocked both exits. The German infantry occupied Mount Sorrel above after detonating four mines.[41] Gooderham attempted to move Mercer from the headquarters dugout to safety across the open stretch, since all trenches had been flattened. In the process, a random bullet broke Mercer's leg. Gooderham bandaged the wound and the two men sheltered in a ditch. That night, British artillery fired shrapnel shells to prevent the Germans from bringing up reinforcements. Gooderham, who had stayed with the general throughout this ordeal, recorded that between 0100 hours and 0200 hours on 3 June, shrapnel from these British guns pierced the general's heart and caused his instantaneous death.[42] He was three-and-a-half months short of his 60th birthday.

Major-General Currie had learned from earlier battles that saturation artillery bombardment was essential to infantry success. Employing this technique with some innovations, his 1st Division recaptured the lost ground within one hour on 13 June 1916. "The first Canadian deliberately planned attack in any force" states the British Official History, "had resulted in an unqualified success."[43] Several German counterattacks were defeated, and the fighting ended in a stalemate typical of trench warfare.

Recovering the Body

Corporal John Reid of the 4th Battalion was one of a group of men assigned to explore No Man's Land at night, tasked to locate and bury soldiers who had been killed in the German attack of 2-3 June. On the night of 21 June, his party found and buried approximately 30 corpses.[44] Corporal Reid's letter describing the finding and recovery of General Mercer's body was published subsequently in a Toronto newspaper.

> ... I was examining bags of stuff that had been taken off the dead the night before when I came across a pass with "General Mercer" signed on it. Just think of the excitement then, as we believed he was in the hands of the Hun. I called Pioneer Range, as we were together out searching the night before and he said that must be the spot where they opened the machine gun on us...The real excitement then started for we were spotted as soon as we left the dugout and [it is] thanks to some shell holes that we ever got there. They were not contented putting the machine guns on us. They even sent coal boxes [heavy shells] over, and some near ones too. Anyway, by six o'clock, we got the body dragged to a shell-hole about five yards from where we dug it out, where it had been buried except one boot and about four inches of a leather legging sticking out of the mud. That disinterring was really the worst part of the lot, as we had to lie face down and scratch until we got the General's body uncovered, and then we searched the body again and saw the epaulets with crossed swords and star. I then cut off the General's service coat and placed the body in a shell-hole till after dark.[45]

Williams, Ussher, and Gooderham had all been captured by the Germans and became prisoners of war.[46] Sir Max Aitken (Lord Beaverbrook) wrote at the time of Mercer's death: "It is tragic to think that such a brilliant soldier, who had risen to the command of a division by sheer force of ability, should have died just as his new command was going into its first big action and needed his services so greatly."[47]

Equally tragic, perhaps, was the fact that the fatal injuries Mercer suffered in the opening bombardment in the first major battle fought by his 3rd Division makes it impossible to evaluate his tactical competence. Organizational ability and hard work were his contributions to the development of the formidable Canadian Corps. He organized the 1st Canadian Infantry Brigade out of partly trained amateur soldiers, and then trained it so that it was able to withstand the first shock of battle at Second Ypres. He took 12 battalions of partly trained troops, of whom only the Princess Patricia's Canadian Light Infantry had much front line experience, and from them created the 3rd Canadian Division, which, under his successor, was to become one of the best combat divisions in the British forces.

NOTES

1. At this time, the only valour awards that could be made posthumously within the British honours system were the Victoria Cross and the Mention in Despatches.
2. *Census of 1861, District 3 Township of Etobicoke, p .37. Census of 1871, District No.13 South Oxford, Sub-District A, Township Dereham, Division No. 3.*
3. Lieutenant-Colonel W.T. Barnard, *The Queen's Own Rifles of Canada 1860-1960* (Don Mills, Ontario: The Ontario Publishing Company, 1960), p. 104.
4. *Catalogue of Highly Important old and modern Pictures and Drawings, Piranesi etchings, fine old Delft Pottery...and works of Art of the Late Maj.-Gen. Malcolm S. Mercer C.B., ...under Instructions from Executors*, Toronto, Jenkins Galleries, 1928. Toronto Reference Library, 708.11354 J25
5. University of Toronto Archives, [UTA] A73 0026/318/43.
6. Desmond Morton, *Understanding Canadian Defence* (Toronto: Penguin Canada, 2003), p. 32.
7. Colonel G.W.L. Nicholson, *Canadian Expeditionary Force 1914-1919* (Ottawa: Queen's Printer, 1962), p. 8.
8. *Ibid.*, p. 7.
9. *Ibid.*, p. 6.
10. J.E. Middleton, *Municipality of Toronto: A History*, Vol. 2 (Toronto & New York: Dominion Publishing Company, 1923), p. 39.
11. Nicholson, p. 24.
12. Colonel A.F. Duguid, *Official History of The Canadian Forces in the Great War 1914-1919*, Vol.1 (Ottawa: King's Printer, 1938), p. 120.
13. *Ibid.*, p. 137.
14. *Ibid.*, p. 142.
15. Unpublished manuscript diary of M.S. Mercer, 22 August 1914-10 November 1915, QOR Museum, Casa Loma, Toronto, 4 November 1915. Hereafter referred to as '*Mercer's Diary*'. No diary for 11 November 1915 to his death on 3 June 1916 is known to have survived.
16. *Ibid.*, 5 February 1915.
17. *Ibid.*, March 1915, passim.
18. *Ibid.*, 12 April 1915.
19. Tim Cook, *No Place to Run - The Canadian Corps and Gas Warfare in the First World War* (Vancouver: UBC Press, 1999), p. 25.
20. Nicholson, p. 67.
21. Duguid, p. 266. The Buffs had a regimental association with the QOR. Colonel Geddes was killed on 28 April 1915.
22. *Mercer's Diary*, 25 April 1915.
23. *Ibid.*, 28 April 1915.
24. Veterans Affairs Canada website <http://www.VAC-ACC.GC.CA/general/sub.cfm?source=collections/cmdp/mainmenu/group1
25. Nicholson, p. 102.
26. *Mercer's Diary*, 10 June 1915.
27. *Ibid.*, 13 June 1915.
28. *Ibid.*, 16 June 1915. On 6 July 1915, he protested orders that 200 of his exhausted men be employed as a working party. On 7 August he records his indignation when his men are kept waiting for an inspection that had been cancelled without informing them.
29. General Mercer was in the trenches nearly every day that his troops were in the front line. During the period from 1 March 1915, when Mercer's 1st Canadian Brigade assumed active control of front line trenches, until 10 November 1915, when his Personal Diary ends, Mercer records 57 personal visits and inspections of trenches held by troops under his command. *Mercer's Diary, passim.*
30. *Ibid.*, 14 July 1915.
31. Nicholson, p. 115.
32. *Mercer's Diary*, 23 September 1915.
33. *Ibid.*, 10 October 1915. The promotion was announced in the *London Gazette*, 21 December 1915.
34. Personnel Records Envelope, LAC RG150 Box 6121-45, Casualty Form.
35. Captain S.G. Bennett, *The 4th Canadian Mounted Rifles 1914-1919* (Toronto: Murray Printing Company Limited, 1926) p. 12.
36. *War Diary 1st CMR*, 2 June 1916, *War Diary 2nd CMR*, 1 June 1916, *War Diary 4th CMR*, 1-2 June 1916, *War Diary, 5th CMR*, 1 June 1916.
37. Jeffrey Williams, *Byng of Vimy, General and Governor-General*, (London: Leo Cooper, 1983), p. 120.
38. Brigadier-General Sir James E. Edmonds, *History of the Great War Military Operations France and Belgium, 1916* (London: Macmillan & Co., Ltd., 1932) p. 231, fn.1. There is no source cited for Byng's statement.
39. J. Castell Hopkins, *Canada at War 1914-1918* (Toronto: The Canadian Annual Review Limited, 1919) p. 146.
40. *War Diary 4th CMR*, June 1916, pp. 3, 4, 5.
41. Hopkins, p. 148.
42. Letter from Lyman Gooderham to Professor Oswald Smith, University of Toronto Archives, UTA A73 0026-318/43.
43. Quoted in Nicholson, p. 136.
44. The 8th Brigade's casualties for the battle of 2-3 June were 74 officers and 1876 ORs.
45. *The Globe*, Toronto, 15 July 1916, p. 9, '*Signed Pass Permit Finds General's Body – Corporal Reid Tells Dramatic Story of Locating Remains of Gallant Mercer.*' There is no mention of this event in the 4th Battalion War Diary.
46. The three officers were released in prisoner exchanges before the end of the war. Williams returned to Canada in late 1918 and was promoted to major-general in command of Military District 2 based in Toronto. The most senior Canadian to become a POW, he died in 1949 at the age of 82.
47. Lord Beaverbrook, *Canada in Flanders*,Vol.II, (London: Hodder and Stoughton, 1917), p. 175.

VIEWS AND OPINIONS

PRIVACY AND RETENTION ISSUES OF DEFENCE INTELLIGENCE

by Captain Paul G. Rivard and Sergeant Joe Faragone

Introduction

The ongoing international campaign against terrorism,[1] coupled with an evolving security environment, have resulted in an increased demand for intelligence in Canada, particularly for the Department of National Defence (DND) and the Canadian Forces (CF).[2] Consequently, a heightened scrutiny of privacy and access to information issues has emerged, due, in part, to an increase in media attention,[3] and also from recent occurrences surrounding intelligence use.[4]

Canada's armed forces have specific and vital needs in terms of intelligence to support CF operations – domestic, continental, and international – across the full spectrum of operations. When the Cabinet has to make a decision with respect to sending Canadian troops abroad, it requires timely and accurate intelligence.[5] Within DND, the mandate of the Chief of Defence Intelligence (CDI) is, "[to] provide intelligence services to DND and the CF in support of defence planning and military operations and to support other government departments as it relates to the security of Canada."[6]

Intelligence support to operations is complex, and involves different levels of information requirements.[7] In order to create a secure environment for operations as well as to ensure force protection, CF members need strategic intelligence so that they can comprehend the global context. At the operational level, members need information on the intentions and capabilities of the belligerents, and on the local terrain, climate, and the means of transportation and communication. Finally, at the tactical level, members need to understand the particular conflict or peace situation in question in the local context.[8]

National security activities have the potential to adversely affect rights and freedoms.[9] This is, in part, because these activities may involve the most intrusive powers of the state: electronic surveillance; search and seizure of property; information collection and exchange with domestic and international security and intelligence and law enforcement agencies; and, potentially, the detention and prosecution of individuals.[10]

As a government management responsibility,[11] every CF member and DND employee in contact with defence intelligence must be knowledgeable of the appropriate privacy and retention issues. The intent of this opinion piece is to identify aspects of privacy and retention issues surrounding intelligence responsibilities; and to propose appropriate remedies.

Intelligence

Defence intelligence is a term associated with data, information, and intelligence applicable to the military. In Canada, the authority to attain and retain defence intelligence is broadly established under the *National Defence Act*. Historically, military intelligence has focused primarily on the battle space and its operational, tactical, and strategic variables: enemy plans, intentions and order of battle; targeting; damage assessment; and field security.[12]

The NATO definition of intelligence is: "The product resulting from the processing of information concerning foreign nations, hostile or potentially hostile forces or elements, or areas of actual or potential operations. The term is also applied to the activity which results in the product and to the organizations engaged in such activity."[13] Information operations is a more encompassing term, defined as, "continuous military operations within the Military Information Environment (MIE) that enable, enhance and protect the commanders decision-making cycle and mission execution to achieve an information advantage across the full range of military operations. They include interacting with the Global Information Environment (GIE) and exploiting or attacking an adversary's information and decision systems."[14]

Another definition, relative to joint intelligence, describes intelligence as:

> "Intelligence, in a military context, is the product of our knowledge and understanding of the physical environment; weather, demographics and culture of the operational area, the activities, capabilities and intentions of an actual or potential threat, or any other entity or situation with which the Canadian Forces is concerned. Intelligence is fundamental to the planning and conduct of operations, and to force protection, through all dimensions of conflict as it allows the commander to gain control of the threat or situation and mastery of the environment."[15]

Within this same context, the following illustration demonstrates a relationship among data, information, and intelligence, and expresses the concept that a high *volume* of input results in a lower *yield*.[16]

alliance comparisons. Nevertheless, the expenditures reported nationally by NATO countries to their respective legislative bodies differ from that of published official NATO data. This is due to the allocation nationally by NATO governments of defence resources to areas other than those defined by the NATO Secretariat as defence expenditures. This pattern of inconsistent application of a commonly agreed upon definition of defence expenditures by NATO member states to the structure of their national defence budget components is illustrative of the differences all nations apply to the definition of defence expenditure. Consequently, there is a lack of consistency to both the structure and the components within national defence budgets that is not generally addressed when international comparisons of aggregate defence expenditures are analyzed. The result is that aggregate defence expenditures can be overstated if nations include expenditures for elements such as nation-building and search and rescue. Conversely, defence budgets are understated if defence expenditures are reported in the budgets of other government departments.

Exchange Rates

To facilitate the comparison of defence expenditures across nations, national expenditures are generally converted to United States Dollars. The conversion is made with the use of exchange rates. However, the specific exchange rate chosen can have a significant impact upon the resulting converted values. There are numerous problems associated with exchange rates. A number of countries have established official exchange rates on a subjective, or political, basis and, therefore, these exchange rates do not reflect valid market rates. This is primarily, although not exclusively, the case with countries where their economic system is based upon other than market forces. Consequently, these exchange rates are inappropriate for use as a measure to convert currencies. The impact of artificial exchange rates is that they tend to overvalue their currency, and, consequently, defence expenditures are overstated. Therefore, other methods must be used in order to estimate more accurately the relationship between the prices in each country.

In an international market economy, the exchange rates of currencies between nations can vary moderately on a daily basis, with significant variations possible during extended periods, such as a calendar year. As a result, the date at which the exchange rate is selected could have a dramatic impact upon the aggregated data. In addition, the internal purchasing power of a currency is not generally evident in exchange rates. Even for countries such as Canada and the United States, which have a relatively similar economic structure, the internal purchasing power of each respective currency is not necessarily equivalent. Consequently, exchange rates are not always suitable for use as price deflators when comparisons are made between nations.

Exchange rates in a market economy are based upon information produced by the statistical bureau of each nation to a certain extent. The GDP and other relevant aggregate financial data are all released regularly by government statistical agencies. This gives a general description of the economic status of each nation. Decisions by foreigners to buy or sell currencies are made in part through an assessment of national fiscal and monetary policies, economic and political stability, as well as terms of trade. This assessment, to a significant extent, is based upon the use of government statistics. However, the statistical office of each individual nation collects, evaluates and reports economic data in a different manner and at various levels of sophistication and accuracy. Consequently, estimates of aggregated data are difficult to verify independently.

The reliance of nations upon international trade varies greatly. Some nations with a large dynamic internal market might place little emphasis upon international trade. Conversely, other nations, such as Canada, have an economy highly reliant upon international trade. Market forces in countries, such as The Netherlands, with a high level of trade, act to move the exchange rate towards its true value. In the case of a country with limited external trade, conversion based upon an official exchange rate may be a poor tool for use in making international comparisons of defence expenditures, as foreign trade would affect only a small section of that economy.

Finally, purchasing-power-parity (PPP) is a tool that can be used to reduce the effect of fluctuating exchange rates. The objective of PPP is to develop an exchange rate that renders the prices of goods and services in each country to an approximately equivalent amount. In essence, outputs are valued with one pricing. However, this process is not without its difficulties and it has been acknowledged that calculating PPPs is, at times, more art than science.

Price Indexes

The purpose of a price index is to take a specific assortment of identical goods at two separate points in time, and to measure the average change in price of that collection of like goods. The basis of the validity of the price index rests on the premise that the goods used at each point in time are identical. In the event that the goods are different from a technical or qualitative standpoint between periods, the value of the index comes into question. Price indexes in

common use are generally civilian in orientation. Consequently, the Consumer Price Index, or a similar general civilian price index, is often used to deflate military expenditures.

The impact is that by using civilian indexes as a surrogate for military indexes, they reflect general price movements in the overall economy, and not specifically that of the military sector. The use of a civilian price index, therefore, includes the implicit assumption that the rate of change in factors is identical. Consequently, civilian price indexes are used not for their accuracy, but as a result of the absence of valid military price indexes.

A limited number of countries have published a military price index. This is done in Canada by the Strategic Finance and Economics section of the Directorate of Budget at the Department of National Defence. The Department produces a Defence Economic Model as a means of measuring the impact of inflation on the purchasing power of Canadian defence spending. There are substantial complications that arise in attempting to establish a distinct and transparent methodology for the calculation of a military price index. This includes the challenge of calculating the rate of change in quality of equipment, productivity growth of military personnel and civil servants, and defining military equipment in sectors where dual use technology is becoming more prevalent. Frequently, military outputs either lack market prices, or the goods used, such as tanks, are unique to the defence sector. Furthermore, a range of military goods can be transferred from one country to another as a gift or as part of a military assistance program, and, therefore, are not reflected in budgets and their subsequently converted indexes. In addition, the vast quantity of products purchased by the military renders the task of pricing all goods and services individually virtually impossible, thus requiring sampling to obtain the required data.

Use of Constant Price Figures

Constant dollars are often used to measure trends in military expenditures over time. In order for a constant price series to be of value, the availability of a detailed, and consistent, classification of military expenditures must be available to enable problems with each category of expenditure to be identified and addressed. However, this detailed classification of expenditures is generally different, in a variety of aspects, for each nation. In addition, the unique combination of price characteristics within the military sector complicates attempts to convert defence expenditures to constant dollars. A notable feature of the market is that the cost structure of military products is constantly evolving, even within individual periods of measurement, such as one year. Consequently, base-year weightings will be outdated in a short period, and, therefore, need to be revised.

Domestic Rates of Inflation

The domestic inflation rate for military related goods and services is not necessarily the same as that of general inflation within an economy. Specifically, military related domestic inflation has tended to be higher than that of general domestic inflation. The result is that if defence budgets are increased to match general inflation only, then defence related purchasing power will decline. This will not be evident in published shifts in levels of defence expenditures. Similarly, domestic rates of inflation from nation to nation will also vary, and unless offset by corresponding changes to exchange rates, they will adversely affect the international comparison of defence expenditure.

Recruitment and Employment of Personnel

Military organizations have recruited personnel through three main methods. These include recruitment by voluntary enrolment, conscription, or a combination of both. Each method has a markedly different impact on the defence budget. To recruit voluntary military personnel, the military must offer attractive wages and benefits that are competitive with the private sector, as both are recruiting from the same pool of young citizens. Conversely, with conscription, young personnel selected for military service by the State are required to fulfil a specific mandatory period of service. Consequently, the military does not have to compete in the job market for new personnel, and, therefore, salaries and benefits can be kept artificially low, and the defence budget will not reflect this fact. The funding level for personnel in the defence budget of that nation, as compared to market rates, will be understated. However, that will be offset to a certain degree by the economic and social burden that conscription brings to a nation. Similarly, the ratio of full-time military personnel to reservists will affect the budget, depending upon the level of each category.

Technological Change and Age of Capital Stock

The emphasis in weapons procurement today is on qualitative, not quantitative, factors. Instead of spending significant sums on the procurement of increasing quantities of weapons, defence departments are now placing their emphasis upon increasing their capabilities. Qualitative improvements in military equipment are achieved through extensive military research and development (R&D). Consequently, current levels of military R&D are prominent indicators of future

We might also need to reconsider certain training policies. Regular forces training requirements might need to be streamlined to allow for the achievement of equivalent standards in the training brigades, which would likely be restricted to a maximum of 24 weeks of training (12 weeks per summer). This could be augmented to some small degree through Class A continuation training at the parent reserve unit in the intervening training year. Reserve units might need to be augmented with more full-time staff to administer and train this increased training audience.

Spin-Off Benefits

There are definite spin-off benefits to this concept, some of which have already been articulated. The structure envisaged would take advantage of the reserve forces connection with Canadians to enhance the likelihood of drawing in or attracting the necessary numbers of potential recruits. It would also take advantage of a predominately full-time staffed training organization that will ensure a commonality of training standards across the nation for both regular and reserves. Once a steady state was achieved, we potentially would be in a position where we stopped "chasing" elusive recruiting requirements, as the numbers of trained recruits would be more than the actual reserve and regular force combined personnel shortfalls. A properly manned training establishment would also minimize the tasks to the field force and provide a support base to augment regular force training between the summer training periods, which would also help mitigate operational tempo. The enhanced training brigade locations would also act as potential mobilization bases, equipment depots, and emergency housing when acting in response to a domestic operations catastrophe.

Even more importantly, the concept would assist the Canadian Forces over the strategic long term, in remaining connected with Canadians. It would expand our mobilization base of personnel significantly. Every recruit who did not stay with the Canadian Forces in a reserve or regular force capacity at the end of the training sequence would still be a much better informed individual about the Canadian Forces. It would also have a significant long-term impact on our society as a positive developmental influence upon these young Canadians. The program envisaged has the potential to give something back to Canadians through increased direct and indirect financial support to education and training in Canada, and in concept, should receive enthusiastic support from the provinces and population as a whole.

Conclusion

The training brigade concept is not a quick fix approach, but a concept designed to provide for the strategic long-term solution to the Canadian forces recruitment and training shortfall. Overall, it is envisaged that four training brigades would be established across Canada to meet the expanded army needs. A new training structure or model would be created, based upon a higher throughput and turnover of recruits that would increase significantly the CF exposure to the Canadian public. Primarily focused on students or those personnel that can afford the training time, the training structure would be designed to support a guaranteed two consecutive summer periods of employment that would result in one standard of training across the army. The recruits would be indoctrinated into the reserves during the intervening year. Monetary incentives, in the form of completion of training bonuses, would be the primary method for attracting and maintaining recruits in the system. Head-fee rewards and tax-credits to organizations supporting the program will also enhance recruitment and advertising.

The intent of this suggested program would be to tackle, head on, those issues identified by Christopher Ankersen in *The Personnel Challenge in Defence Administration*. It is a concept designed to capitalize on the strengths of both regular and reserve forces within an integrated recruiting and training structure. The training structure would allow a predictable flow-through rate of recruits, insulated from the annual variances of personnel requirements of the regular and reserve force structures. It would create a stable and well supported training structure that will produce well-trained soldiers, and, in turn, mitigate the tasking and operational tempo across the Army. It is a system designed specifically to expand our connections with Canadian society and ensure, in a strategic sense, the Canadian Forces long-term viability to the public at large.

Lieutenant-Colonel McIlroy *is Senior Staff Officer Doctrine at the Land Force Doctrine and Training System, based in Kingston, Ontario.*

NOTES

1. Christopher Ankersen, "The Personnel Challenge in Defence Administration," in Douglas L. Bland (ed.), *Transforming National Defence Administration* (Kingston: School of Policy Studies, Queens University, 2005), pp. 31-44.
2. *Ibid.*, p. 32.
3. *Ibid.* pp.32, 35.
4. Census data at Statistic Canada Web Site: <http://www40.statcan.ca/l01/cst01/demo02.htM> and <http://www12.statcan.ca/english/census01/home/index.cfm>.
5. Ankersen, pp. 37-38.
6. Fred Lum, "Gen. Hillier Speaks to The Globe on Afghanistan," *Globe and Mail*, 03 March 2006, at <http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20060302.whilliertrans0303/BNStory/Front>.
7. Ankersen, p. 39.
8. *Ibid.* p. 42.
9. *Ibid.* pp. 41, 43-44.
10. YTEP – An employment mechanism to attract personnel to the reserves in the 1980s that offered one year full-time employment and regular force qualifications before returning to the reserve force. Most personnel opted to stay with the regular force at the end of the contract, with limited benefit to the reserve force.
11. Ankersen, p. 44.

VIEWS AND OPINIONS

DEVELOPING SECURITY STRATEGY IN THE ERA OF INTEGRATED GOVERNMENT

by Captain (N) Peter Avis

Introduction

When the government publication, *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, was tabled in April 2004, the authors billed it as a "strategic framework and action plan." It is not a national security strategy. In fact, it would seem that the Canadian government does not feel an urgent need for a national security strategy. It would seem that they would rather leave this sort of thinking to the United States (US) government in the context of North American security strategy.

Nevertheless, the National Security Policy (NSP) directed the federal interdepartmental community to develop and promulgate a number of formal *strategies* pertaining to the "key strategic areas," which underpinned the chapters of the NSP. Examples include a Critical Infrastructure Protection Strategy, a National Cyber-security Strategy, and a National Immunization Strategy. Moreover, the NSP has prompted the need for an overarching Transportation Security Strategy, and this is currently being formulated.

Therefore, the Canadian government is beginning to develop national-level strategy. This is encouraging. Even if the NSP is not a strategy as such, it does provide broad swaths of strategic thought and guidance, particularly in its first two chapters. Thus, it is important now to step back and relearn (or learn for the first time) what strategy really means in the context of integrated government activity. How do we optimize this form of high-level policy development – called strategy – we learn as a community to create it?

Strategy Defined

The US government has done very valuable work in progressing the theory of modern strategy. The US Army War College is an excellent place to start. In his paper, *Towards a Theory of Strategy*, Richard Yarger breaks down this "high-falutin'" term into simple building blocks for the use of aspiring strategists. According to Yarger:

> Strategy is the employment of the instruments (elements) of power (political/diplomatic, economic military, and informational) to achieve the political objectives of the state in cooperation or in competition with other actors pursuing their own objectives.

He goes on to say that the term "strategy" is often misapplied in that there is a general tendency to use it to describe a plan, a concept, a course of action, or an "idea" of a direction in which to move forward. Strategy is none of these things. "Strategy is fundamentally a choice; it reflects a preference for a future state or condition." It founds itself on a vision of the end state to be achieved. It is *comprehensive*, proactive, hierarchical, *provides direction*, and reflects a political purpose based upon national interests:

> Interests are desired end states such as survival, economic well-being, and enduring national values. The national elements of power are the resources used to promote or advance national interests. Strategy is the pursuit, protection, or advancement of theses interests through the application of the instruments of power.

Brian Jenkins of the RAND Corporation gave a somewhat more functional (and perhaps bureaucratic) definition of strategy at Transport Canada's Workshop for the Transportation Security Strategy, held in April 2005:

> Strategy is the art of managing how to allocate finite government resources according to national interests.

Jenkins explained the importance of strategy by insisting that it sets priorities, and, in so doing, sets a continual engagement of government towards allocation of resources. Long-term procurement plans thus are linked to strategy in this definition.

In the context of Canadian strategy development, national-level strategy that lies below the strategic framework provided by the NSP (such as a National Maritime Security Strategy or the Transportation Security Strategy) must, first and foremost, be *comprehensive*. In order to allocate finite government resources wisely, the Canadian government must have a clear vision of a preferred end-state, based upon national interests. Moreover, the government must select national objectives after seeking a balance between the oft-competing requirements of the national instruments of power. The pillars of society in Canada (which correspond roughly to the current main Cabinet committees) represent our instruments of power. They are: Social, Economic, Environmental, Security, International, and Defence. When developing national strategy, the competing visions of these pillars must be

debated and reconciled in order to achieve a unified basis for clear strategic direction. For instance, for the security element of power, a national maritime security strategy would identify appropriate ends for departments through debate with the other pillars, and would select national maritime security concepts to be supported by national maritime security resources. Let us now work through an example of strategy development to demonstrate the value of this approach.

Policy Development in Prisms

Before the promulgation of the NSP, government departments in Canada developed security policy in the absence of national strategic direction. Consequently, the government functions that evolved during the Cold War years – organizational "stovepipes" that focused upon compartmentalized areas of government interest – formed the foundation for security policy development in government. Departments formed a culture of departmentally mandated prisms through which they viewed the outside world. The advent of strategic terrorism and global health and weather concerns has caused a re-evaluation of how government departments should interact to achieve their aims. This is the starting point for policy development at the strategic level, where comprehensive coverage of national interests is necessary.

A fine example of policy development in post 9/11 government is found in the transportation sector under maritime security. After 9/11, an Interdepartmental Marine Security Working Group (IMSWG) was formed under the Minister of Transport to cope with policy development. After several months of culture comparison and debate, the IMSWG set to work – in integrated-government fashion – to analyze the Canadian maritime environment in the context of strategic terrorism. Although this group was working through a transportation security prism, it was able to achieve comprehensive policy development at the strategic level. The hallmark of its success was a risk-management matrix that compares maritime security activities to circles of vulnerability. The four key activities are domain awareness, collaboration, safeguarding, and responsiveness.

These four activities can be superimposed across all the geographic zones of a nation's maritime security responsibility. The activities apply to ships, homeports, foreign ports, offshore platforms, internal waters, international waters, and every part of the maritime environment that *belongs to* or is *related* to a country. They also include intermodal connections and cyber linkages.

This superb risk-management matrix has served the maritime security community well through the passage of several Memoranda to Cabinet that sought improvements to maritime security in the form of significant resource procurement to carry out key activities across the circles of vulnerability. Its conclusions lead us to prioritized strategic swaths: security of the maritime perimeter, security of internal waters and infrastructure, and security of the arctic waterways.

However, based upon the understanding of strategic development described in the paragraphs above, this excellent policy development is *not strategy*. While the conclusions are valid and extremely valuable, and the process is comprehensive inside the maritime prism, this policy is not the national strategy prism – which requires the reconciliation of competing visions of the pillars of Canadian society.

Developing National Strategy

To continue using our example of national maritime security strategy development, let us put ourselves in the shoes of the policy-writers that are seeking to create the Transportation Security Strategy for Canada. To achieve national level strategy in the sector of transportation security, the product of earlier policy development must now be the source of *interaction* and *debate* with the communities that represent the other pillars of society. For the existing maritime policy product to approximate strategy, *a matrix of the six pillars of society must be superimposed over the existing matrix of risk-management from the maritime transportation policy perspective.* Only through such comprehensiveness, based upon thorough knowledge of the overarching strategic environment, can strategy be formulated.

Let us test this idea for an indication of strategic value. A future national maritime transportation policy might wish to direct national resources towards securing the Northwest Passage for Canadian sovereignty control. Given the lengthening season for navigational passage due to climate change, this strategic consideration likely will present itself. The interdepartmental nature of IMSWG would cause some debate at the *departmental official* level – but without the broadness of view or power to reconcile issues at the *strategic* level. The issues that exist in each strategic pillar would have to be brought forward and considered in relation to issues from other pillars, and all then weighed and resolved through the filter of national interest.

I suspect that holders of the *economics* perspective would support sovereignty control in the Northwest Passage. From a regional and fiscal standpoint, this could complement the government's economic strategic outlook for the north. However, the *environmental* perspective may have serious concerns with the potential for pollution, the depletion of fish and wildlife

stocks, and the de-stabilization of the fragile Arctic natural balance. The *social* perspective would have to weigh the effects on native communities and culture according to their strategic outlook. *Defence* would have concerns about resources and manpower, and would likely endorse accurate geographic information for a long-term management strategy. Finally, an in-depth analysis from the *international diplomatic* perspective would be crucial to understand the aspects of Law of the Sea and international treaties currently in effect, considering that six potential international disputes exist over control of the Arctic region.

Perhaps the first stage of such a strategy in this area would be to influence international legislation in such a way as to set the conditions for the security initiative over the long term. *The key here is that strategic development that splices these perspectives together would have to come from a permanent government body that deliberated at the top levels of the public service.* The top officials of departments and central agencies would have to engage to debate and resolve these broad-scoped considerations. Academia and the private sector should play a part in these deliberations.

A Dutch Example

An example of this sort of strategic thinking can be found in the form of a collaborative experiment at the strategic level in The Netherlands. Many issues, such as boundaries, fishing quotas, and shipping routes are determined by international organizations beyond the Dutch government's direct control. However, when juggling conflicting strategic and political issues, such as environment, economy, security, and society, the Dutch government is well served by a body such as its International Deliberations over North Sea Governance (IDON). This body can debate policies, management strategies, laws, permits, and other similar instruments at regular intervals at international, ministerial, and operational levels to achieve an integrated system of cooperative governance.

The Netherlands succeeded in this collaborative effort at the strategic level by ensuring an organization of great breadth that is not a cabinet committee has the tools to find compromise in national policy-making, and has the linkages to assert Dutch strategic interests in wider forums. Free from Cabinet time constraints, this permanent committee directs decision-makers from across all departments to debate laws and policies in a decidedly complex environment in which many political issues overlap. For 25 years, this group has ensured that a unified and prepared Dutch voice is heard in international forums. Its success in winning Dutch interpretations of water boundaries and traffic routing highlights its value.

By employing the elements of national power and splicing their perspectives together into a unified whole, which achieves the rational allocation of finite government resources according to national interests, the Dutch have created a truly strategic body to formulate their maritime security strategy. A Canadian version of IDON would ensure a unified Canadian voice to work on governance issues between nations, particularly in the changing Arctic region of Canada.

Conclusions

The National Security Policy has generated the development of national-level strategy across the various sectors of the Canadian federal government. The hard-fought formulation of the Transportation Security Strategy is but one example. To achieve the *comprehensive* perspective required for strategic thought, the traditional prisms or "stovepipes" of government departments must be broken down by the institution of permanent, high-level, interdepartmental strategic think tanks that help set government priorities to ensure continual engagement of government in the allocation of resources over the long term. The Netherlands' strategic institution known as IDON is a splendid example that might fit the Canadian requirement.

At the heart of the matter is the necessity to open up our singular focus on departmental concerns and to embrace the multi-pillar perspective from which strategy necessarily is formed. This new stance will need a culture of the sharing of information exchange across the necessary government departments. As we create these multi-perspective deliberation groups, we must ensure that academic specialists and professionals from the private sector are invited to participate. Only through weighing and balancing national interests *vis à vis* the pillars of society will Canada's strategic staffs be able to optimize policy development and to create useful and lasting national strategy that will assist our politicians in guiding Canada's way forward in a complex, post-modern world.

Captain (N) Peter Avis *is currently serving on the Strategic Joint Staff in Ottawa as Director-General Requirements.*

fade back and dance around the ring, but now his atrophied skills – right hooks and left jabs – have returned. The man in the black turban carefully watching the fight preparing for his match would, of course, prefer to fight an amputee boxer, but better the man in light blue than the man in red and white. Consequently, he joins the pin-striped crowd in cheering on the man in light blue.

Those engaging in the current Canadian peacekeeping mythology debate are like sports writers describing a bout that took place several years ago while they are watching the current fight. Indeed, some of those writers would prefer to see the man in light blue as the referee between the man in the black turban and the man in the star-spangled trunks. Some would like to see the man in white and red change his trunks for light blue. Others would prefer to have the venue moved from its present locations for a replay of Ali and Forman's "Rumble in the Jungle" and pretend the contender in the black turban does not exist.

The Canadian Peacekeeping Myth is activated by those who have specific agendas. Fundamentally, the underlying premise, which is sometimes concealed and sometimes not, is anti-American, and this plays to a long-established undercurrent in Canadian society, the media, and particularly, in academia. These myth activators or invokers take several forms. The first is the Trudeau-era obsession to distance Canada from the United States by re-engineering our national history and by being deliberately contrarian with unrealistic "Third Option" policies. There is the Chrétien variant, behaving in an openly antagonistic and insulting fashion for cheap domestic political points. Second is the belief by some that the United States is the primary threat to world peace because nothing, apparently, is able to "contain" the so-called "hyperpower." Third are the Africanists who are desperately trying to re-orient Canadian international policy to deal solely with Africa and its discontents. They are an extension of the first form. The fourth form are the UN Supremacists, who firmly believe that the UN should be the *only* expression of Canadian international policy, that Canada should not have a policy independent of what the UN decrees, and should have reduced, little, or no connection with the United States. They are related to the second form. It is important to understand that many people who accept these beliefs generally did not recognize the threat posed by the Soviet Union during the Cold War, and, in general, do not recognize the threat posed by radical Islam today. They continue to hide in their self-created universe of moral equivalency.

It is also important to recognize that there is a UN peacekeeping industry that emerged in the 1990s, and it is still chugging away, despite its irrelevancy. Its primary funding body is, not surprisingly, the UN. Many analysts made a lot of money studying and propounding on UN peacekeeping during that time. They continue to do so today. However, their motives should be examined alongside their written products.

It is not surprising that Canada's engagement in Afghanistan has triggered a re-emergence of a once-dead debate. Afghanistan is important because is it everything those who believe in and pursue the peacekeeping myth hate. It is not a UN mission; it was American-led and is now NATO-led; it involves stabilization and counterinsurgency, and not peacekeeping; it has a defined enemy; and Canada is not neutral in this engagement. In other words, the continuing existence of a Canadian counterinsurgency commitment to Afghanistan completely refutes those who promulgate the peacekeeping myth. It is a complete affront to their image of Canada on the world stage, and they keep falling back on their imagined past to feel better and to decry the "new" policy.

Thus far, those propounding the Canadian Peacekeeping Myth have yet to convincingly refute several arguments that have been in circulation for at least the past five years:

1) Canada fights wars; she does not just do peacekeeping.

2) Canadian international policy since the 1940s has historically rested upon close relations between Canada, the United States, the United Kingdom, Australia, and New Zealand (the ABCA nations), and upon its participation in NATO and NORAD. The UN has been an adjunct to those activities, not the lead.

3) Canadian involvement in Cold War-era UN and non-UN peacekeeping operations has demonstrably had a relationship to Cold War strategy and geopolitics. These missions were not undertaken for purely altruistic reasons, nor should they have been. Canada was never neutral.

4) The vast majority of Canadian military operations during the Cold War were geared to deterring a war with the Soviet Union, and to fighting that war if deterrence failed. Nuclear weapons, including Canada's nuclear capability, played a significant role in this system. Canada was never neutral.

5) Lester B. Pearson did not "invent" UN peacekeeping. Others, including non-Canadians, went before him. The UN did not beguile these men, including Pearson, and they were fairly skeptical about its efficacy.

6) The types of post-Cold War military operations that Canada and her allies engaged in were, in the main, not UN peacekeeping missions. They were mostly armed humanitarian interventions and stabilization missions, and even open warfare. After 1995, most of these missions had to be led by NATO, or by ABCA nations.

innovation. R&D expenditures can be a significant element of defence budgets in larger military powers, which is an expression of support for their Defence Industrial Base. Conversely, the R&D effort in smaller nations can be understated, due to technology transfers or the importation of equipment. Compared to R&D in the civilian sector, it can be stated that the military R&D effort to support defence procurement is significantly more intensive. Successful military R&D has two effects. First, it speeds up the pace of armament procurement, and, second, it acts as a stimulant to generate further R&D. The increased level of technology in new weapon systems has a corresponding effect on costs.

The current military capability of a nation is not necessarily reflected in its current defence budget. To a great extent, current capabilities are a reflection of past defence budgets. Weapon systems in defence inventories that were procured in previous years are only reflected in current defence budgets through the ongoing costs of their maintenance and operation. Indeed, the higher the numbers of personnel and weapons systems used by the military forces, the greater the amount of resources that must be allocated to operations and maintenance (O&M) budgets. In essence, there is some positive correlation between O&M budgets and defence capabilities.

The capital acquisition component of current budgets has limited applicability when compared internationally. However, it is an indicator of future changes in capabilities. Advances in weapons technology have been a constant feature of the Western armaments market during the last century. The effect has been that weapons designed for use over several decades are obsolete long before the end of their useful life. A demand is then created for the procurement of newer and more expensive weapons. Consequently, the age of capital stock is an important determinant of its effectiveness upon the battlefield. However, the age of weapons, and their resulting value, is not reflected explicitly in current budgets or in actual expenditures. In addition, due to the unique characteristics of the defence sector, there are no definitions of excess supply in the market. Consequently, there is the potential to produce more weapons than actually required by a society. The opportunity cost of this over-production of weapons is not evident in international comparisons of defence expenditures.

Conclusion

The comparison of defence expenditures between nations is one tool that can be used in attempts to measure the defence burden across nations. This technique is significant because the interpretation made of the levels of defence expenditures in other nations by one country can have an influence on its domestic expenditures for defence. In essence, military expenditures are simply the combined total of capital procurement, operations and maintenance costs, and personnel costs. It would appear therefore to the casual observer to be a simple process to compare defence expenditures among nations. Nevertheless, many practical and theoretical factors hinder the in-depth comparison of defence expenditures across nations. At present, the best that can be accomplished through the comparison of defence expenditures on an international basis is that an analysis of the data can be used to reveal general trends. An appreciation of the problems inherent in the data, as discussed in this opinion piece, will allow the analyst to better understand the limitations of the conclusions obtained from manipulating and comparing international defence expenditure data.

Ross Fetterly, *a PhD candidate in War Studies at the Royal Military College, is the Section Head in Director Strategic Finance and Costing at National Defence Headquarters.*

DND photo LK2005-A071 by Corporal Serge Gouin

Exercise Phoenix Ram, the largest combined arms brigade-training event in Canada since 1992, took place at the Wainwright Training Area in Alberta in 2005.

VIEWS AND OPINIONS

THE TRAINING BRIGADE CONCEPT: MEETING OUR STRATEGIC RECRUITING OBJECTIVE

by Lieutenant-Colonel Rob McIlroy

Introduction

For anyone interested in the recruiting and personnel challenges facing the Canadian Forces (CF), with the intended force expansion, a review of *The Personnel Challenge in Defence Administration* by Christopher Ankersen in *Transforming National Defence Administration*, as edited by Doctor Douglas L. Bland,[1] is highly recommended. This is a blunt and accurate account of the recent history and current status of our expansion attempts, and the imminent human resource issues centred on our structure and demographics that surely will undermine our attempts to expand. Ankersen identifies four key issues, and some general recommendations for change, that could help in leading the Canadian Forces through this challenging environment. His observations were based upon a relatively minor increase in forces personnel compared to the expanded mandate of the current Conservative Government. The intent of this opinion article is to review these key findings and propose potential solutions that will provide a strategic, long-term solution to the historic woes facing the CF of recruitment, training, and connecting with our population. Hopefully, it also will spur further discussion and debate on this issue.

The Challenges

Ankersen identifies four key challenges to any force expansion: the current personnel situation is already not very healthy; the Canadian population cannot easily support a force expansion; the force expansion goal of 8000 (5000 regular force members) is very ambitious; and the existing human resources structure of recruitment and training is not prepared for a force expansion of this magnitude.[2] All these issues are worth elaborating upon.

The fact that the current personnel situation is not very healthy will come as a "blinding flash of the obvious" to anyone currently within the field force. Ankersen notes that the trained effective strength has barely been affected despite an increased recruiting and training effort. This is accounted for, to a certain degree, by the existing demographics and the fact that we currently are experiencing a period where a large portion of the Canadian Forces leadership population is entering the retirement window. This is exacerbated, particularly in western Canada, where a very strong economy and an associated need for skilled leadership is drawing people towards the stability offered by a pension return and a stable second career. This "bubble" of personnel entering retirement is projected to be with us for the next few years, and it is clearly something that should be avoided or mitigated in our future human resources planning.[3]

The concept that the Canadian population cannot easily support increased recruitment to achieve a 5000 personnel increase to the regular force, let alone a current mandate of nearly three times this number, is a bit disheartening, and, in certain respects, it appears counter-intuitive compared to the manning situation that existed three decades ago. At that time, with a force numbering almost double our current strength and a national population substantially less then the current estimated 33 million, we were able to meet our force structure requirements.[4] Ankersen clearly points out that our national demographics have changed, but, just as importantly, that the portion of the population we will rely upon for recruitment has limited interest in the Canadian Forces. Of the population that is interested, half of this group would be more likely to "try" the reserves than the regular forces. Advertising has limited impact on this situation, pointing not only to a requirement to find other mechanisms to attract potential recruits, but also to sell ourselves to and connect with the Canadian public.[5] This disconnect with the Canadian public was also identified by the Chief of Defence Staff (CDS) in a March 2006 article: "We have come out of a decade of darkness. We have been disowned, abandoned, divorced by the population of Canada. Canadians need to take ownership and be engaged [with the military]..."[6]

The idea of increasing the overall effective strength of the Canadian Forces, regardless of the number selected, is ambitious if attempted in any short timeframe. Attrition issues alone are creating an increased burden on the existing leadership at all levels. The relative human resource demographic fluctuations and the resultant personnel "bubbles" point to past errors in our recruitment, training, and human resources policies. As pointed out by Ankersen, the replacement model of recruitment does not work because it places the CF – regular and reserve – in a reactive situation, trying to catch up to a personnel shortfall. This catch-up is exacerbated by the current human resources structure.[7]

According to Ankersen, the existing Canadian Forces Human Resources system is not prepared for an expansion. The recruitment requirements will be immense, and will

in London. Back in Ottawa, Duguid was supposed to get on with finishing his Great War volumes. In contrast, by gathering professional historians around him overseas, Stacey created the organization that compiled and cared for war records, and he wrote wartime narratives of the activities of the army in Italy and in Northwest Europe. Not only did they record events as they happened, but soon, Stacey's team members – moving in the field with troops in action – proved their worth by using their narratives as operational research tools in aid of the fighting. When peace broke out in 1945, it was this dynamic group of official historians, as Cook notes, that formed the post-war historical team.

Cook also spends substantial time analyzing the separate course of the official air and naval historians. However, they were not nearly as efficient or as numerous, nor did they have the same enthusiastic support of their senior RCAF and RCN officers as did Stacey's Army Historical Section, either during hostilities, or afterwards.

Stacey was appointed Official Historian in 1945, replacing Duguid, whose decision not to pursue his Great War history during the second global conflict was perhaps his most consequential act. It cost him a demotion, and, in 1947, the Minister cancelled the scheme altogether. Duguid was bitter, and Stacey was his greatest critic. Years later, in 1962, Stacey wrote that Duguid had "wasted years of time and thousands of dollars of public money... Duguid's shortcomings came close to being a national scandal, and as his successor as Director, I found them a millstone around my neck for years." Cook does not agree with this excoriating assessment, mirroring the opinions of others at the time. Duguid "may have failed to produce an historical series," but, as Cook writes, "he did not fail as guardian of the CEF's memory and reputation." Nor should he be judged in historical hindsight. In 1962, long after Duguid's retirement, Stacey's deputy director, Colonel G.W.L. Nicholson, produced a single volume history of the CEF, and he paid due respect to Duguid's pioneering efforts as keeper of the Great War records. This directional habit permitted the 1962 official compilations to appear so quickly and to be so thorough.

In the decades immediately after the Second World War, the fortunes of the official historians led by Stacey encountered similar forces as had those of Duguid in the aftermath of the earlier struggle. Once again, there were more reputations to consider. There were soldiers who wanted the history, but not necessarily its criticism. Defence Minister Brooke Claxton did not think anyone would read an official history, so why, he offered, should the Department pay for its production? But, by 1948, the Directorate Historical Section, as it was then called, had surprised one and all when it published the first volume of the Official History of the Second World War, *The Canadian Army, 1939-1945: an Official Historical Summary*. It was an instant bestseller, and it won the Governor General's Gold Medal for Non-Fiction in 1949. Clearly, Stacey was not Duguid. Still, when other official volumes appeared in the 1950s, both Claxton and his successor, Ralph Campney, prevaricated for years with respect to releasing them to the public, lest there was some damaging political fallout.

All through these years, there were other impediments to producing the official history of the war. Old and current allies were secretive or reluctant to share the vital top-echelon records needed to flesh out the Canadian story. The staff acquired during the war slowly drifted back to academe, or to other civilian jobs. New staff members had to be recruited, and there were never enough to carry out the main task of producing good professional military history for the public. On top of this came the tedious tasks of answering endless government and public inquiries. To cut through these problems, on several occasions, Stacey threatened to resign, and more often than not, he had to use his other well-established connections in "end runs" designed to preserve the official history projects, and to offset the cloak of secrecy that permeated government circles, denying public access to military historical records.

At the same time, the historical section continued to encourage the writing of military history. The high quality of the official histories, and the acknowledgements they received from academe and the public alike, indicated that the official historians were the leaders in the discipline. For his part, and similar to his successors, C.P. Stacey continued to recruit talented young people into his shop, and just as quickly, it became the incubator of future military historians, who would later take their places in the civilian universities, teaching military history. As Cooke concludes, Stacey was, " a master historian whose command of military history was nearly unrivalled."

By the early 1960s, both Stacey and Nicholson had left the directorate for academe – Stacey going to the University of Toronto. There, he wrote the last of the official army histories, *Arms, Men and Governments*, which dealt with governmental war policies. In 1965, faced with further budget cuts and the need to make progress on the air and naval histories, Defence Minister Paul Hellyer amalgamated the three historical services in a new Directorate of History (D.Hist). Two professional historians in succession would head this new directorate. The first was Syd Wise, a former RCAF officer, followed by W.A B. Douglas, who was still serving in the navy. They committed the directorate to producing the air and naval Second World War official histories. By 1980, the first of three air force volumes had appeared, and others soon followed. Then came the work on the navy histories. This was about two-thirds completed in the

require a doubling of current flow-through. Undermanned training systems create delays in the training programs that are aggravating to new soldiers and officers, and they threaten to undermine the modest gains realized to date. Ankersen accurately points out that "the entire recruiting and training system must be re-built" but also indicates that we must take a strategic approach and avoid quick fixes that might lead only to other long-term human resources problems.[8]

Overall, Ankersen identifies "money and time" as key ingredients for change, and couples this with the following key recommendations. First we must change fundamentally the way we do business with regard to recruitment and training. In the process of adopting change, we must avoid the *ad hoc* and also avoid a "one size fits all" approach. Clearly, he points to a requirement to an increased training establishment. Finally, he identifies a need to consider "out of the box" solutions. In answer to this last idea, I now offer a training brigade concept.[9]

Training Brigade Concept – *Stop Swimming Against The Current*

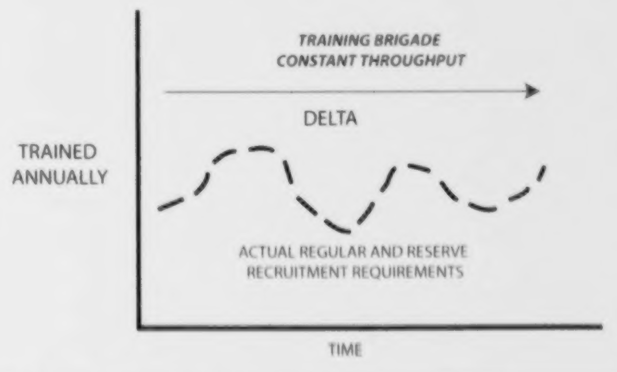
In developing this concept, I considered the previous observations and developed some further tenets for consideration. Overall, I believe that with the replacement model approach, we have been swimming against the current of retention and are always forced to be reactive to personnel shortfalls and to chase elusive goals. I believe we need to expand our exposure to the Canadian public through a training model based upon higher throughput and accepted attrition. In fact, we must learn to embrace attrition. I also believe in the following considerations:

- It is a regular and reserve force problem, and, therefore, we need a "pan Canadian Forces approach" – capitalizing upon the strengths of both the regulars and the reserves.
- We must connect with Canadians – in a long-term view, the more people exposed to the Canadian Forces through positive experiences, the more likely the CF will garner public support in the future.
- If our policies and approaches can be viewed as supporting society as a whole, the idea will be both sellable by politicians and supportable by the Canadian public.
- We must develop a structure that is sound for the long term, and, if possible, insulated from personnel variances. The personnel and infrastructure must exist to provide a positive training experience for new recruits, and to mitigate the pressures of tasks on the operational formations.

The training brigade concept focuses upon utilizing the strengths of the reserve connections in society as a recruitment and training base for both regular and reserve personnel. The existing training structure of the army would be expanded to meet an increased training scheme. A total of four training brigades would exist across Canada. Although "army focused" in my example, the idea is transferable to a consolidated training concept for the navy and the air force.

The target audience for this concept, and, in fact, the reserves as a whole, would be the student population in Canada. This is the population that can meet the current training time requirements of the regular force. The overall concept is to guarantee two summers' employment in a programmed training scheme that would take a new recruit through basic military training and then train the personnel to regular force standards (now army standards) for combat arms, combat support arms, or the service support arms trades. They would be indoctrinated into the reserve forces through recruitment and also a mandated training regime at their parent unit, conducted during the intervening year of summer training. At the end of the second summer of the training scheme, they would act as a formed group in either a reserve summer training scenario or during a scheduled Canadian Manoeuvre Training Centre (CMTC) serial. Following completion of the training scheme, and after meeting the requirements of their contract, they would receive a completion bonus in the form of monetary remuneration, and be offered an immediate position in the reserves or the regular forces, on a space available and merit basis. The training brigade would act as a separate feeder system of soldiers to the regular army and the reserves in Canada.

TRAINING BRIGADE:
CONSTANT THROUGHPUT STRUCTURE



NOTE: DELTA REPRESENTS THAT PORTION OF TRAINED PERSONNEL WHO RETURN TO CIVILIAN LIFE UPON COMPLETION OF TRAINING (END OF SECOND SUMMER). ENTRY INTO RESERVES AND REGULAR FORCES ON A SPACE AVAILABLE BASIS ONLY.

Figure 1

mid-1990s, when the directorate was once again savaged by governmental financial cuts. Staff numbers were gutted to a third of their former complement. There was also a name change, as the historians were forced into another amalgamation with the government heritage offices, ultimately becoming the Directorate of History and Heritage (DHH). In spite of these setbacks, the official historians decided to get additional historical information released to the public as quickly as possible. Thus, they speeded up the production of excellent military history for the public, who, in turn, were more anxious than ever to read it, now that various Second World War event half-century anniversaries were occurring with ever-increasing frequency. As had been the case with Duguid's coverage of the earlier conflict, memory of the Second World War was starting to fade from public awareness. In 2003, the first volume of the naval history was released to very good reviews, and the second of three planned volumes emerged in 2007.

And so, as Cook demonstrates, the cycle of official history-recording continues, especially since Canada embarked on operations in the Gulf and in Afghanistan, following years of peacekeeping all over the world. The quality of the work of the official historians has never waned. Yet, one might criticize them on several counts. For example, Duguid failed to complete the Great War volumes, and yet he kept the records cloistered, tucked away from other scholars and from public scrutiny. Undoubtedly, this policy direction prevented a Canadian military history of the Great War from emerging in a timelier manner, and in a better state. But perhaps Stacey was too harsh in judgment upon Duguid. After all, it was Duguid who *compiled* all those documents, and he ultimately ensured that the CEF's reputation was not maligned, and that it got its due recognition in the face of its tremendous sacrifices. It is difficult to write military history, or history of any kind for the first time, and it is even harder to do it for a young nation. Perhaps Stacey was – as Tim Cook says – passing a judgment with historical hindsight. Stacey had a "top down" view of official history, and he did not bring the individual soldiers' war often into his writings. Cook also notes that while Stacey managed the "art of the possible" for the sake of the Official History in steering between soldiers' and politicians' sensitive reputations and power, he was not critical enough of the senior staff when such criticism was merited.

Having said all that, Tim Cook also demonstrates the importance of these official historians as leaders, experts, incubators, and protectors of the study and writing of military history in Canada. Much of what is done in the discipline today can be traced to their pervasive influence. Given this monumental contribution, any criticism appears minor. In addition, the official historians established the first images that Canadians had of themselves in their world wars. As such, they helped the nation identify itself, and in so doing, to mature. While they wrote much about campaigns and military organizations, they also set the stage for the new, wider military history that looked at wars' impact upon Canadian society. They also taught a whole generation to ask the essential question: "Why?" This also, in my opinion, created an environment for the *healthy* and appropriate revisionism and re-examination that now permeates the wider military history community. The popularity of their works puts paid to any cynical comment that Canadians are not interested in their martial past. The records they so carefully compiled and retained have provided the basis of ongoing deconstruction and reconstruction of the meaning and significance of the world wars. The official historians resisted attempts to censure their writings, and, after the Second World War, they were the primary instruments in getting records made available to other scholars, and to the public. They did not write sycophantic history. The fact that their work stands up well after many decades is ample evidence of that, and so is the opinion of first-class scholars who *continue* to read those histories. In the end, history is, as Cook notes, all we have. And "we are not yet finished with the world wars, and they, it would appear, are not yet finished with us."

Scholarly, well-written, very analytical, and never dull, Tim Cook's book is marvellous. All Canadians should read it because it reminds us that we are looking at national memories of ourselves as Canadians.

Doctor Ronald G. Haycock *is a Professor of History and War Studies, and a former Dean of Arts at the Royal Military College of Canada.*

In essence, once a steady state is achieved, the numbers envisaged for this program would surpass the total numbers required for both regular and reserve recruiting requirements. This would prevent the stealing of trained positions away from the reserve force by the regular force, which occurred under programs like Youth Training and Employment Program (YTEP).[10] Although basic soldier training would be the same for both regular and reserve forces, the remainder of the training scheme for the reserves could stay unchanged. The expanded training bases for this concept (Wainwright, Meaford, Valcartier, and Gagetown) would also act as mobilization bases and equipment depots and could also act as staging areas to support regional and national domestic operational requirements, such as those necessitated by *Hurricane Katrina*.

The key to this concept is getting the requisite numbers of recruits to meet our needs. The "hook" to achieve this could come in several forms, but it would be predominately monetary in nature. As already indicated, a "completion of training" bonus would be utilized. This could take the form of a taxable or tax-free monetary settlement. Another alternative might be to grant a non-refundable tuition credit. The tuition credit would be worth more than the actual monetary settlement and would provide an incentive to pursue and to remain in an education program. Other incentive programs could include a head-fee grant to schools with personnel involved in the program (be it secondary school, college, or university). For students participating who are below the age of majority, a tax credit could be provided to the parents or guardians. With these types of incentives, the medium to advertise would now be shifted, from solely the Canadian Forces, to agencies such as school boards, and, in a roundabout way, Revenue Canada. These incentives, along with the potential for qualification and immediate employment, hopefully would draw more people into the program than are currently showing interest. Word of mouth advertising should do the rest.

The intended end state would be the creation of a well supported, steady state training system with an established throughput well beyond the actual recruiting needs of both the regular and reserve forces.

With an expected or baseline throughput, a training structure could then be established to meet the training need. This would be manned predominately by the regular forces with reserve augmentation, but could also be supported through civilian contracting.[11] Between summer training cycles, the organization could be utilized to run regular force training in support of recruitment, and training in support of the operational field force, thus mitigating operational tempo. The training brigade would also act as an area of respite for those personnel with valued skills, but who need a break from the operational tempo within our Army brigade formations.

Changes Required

To achieve this concept, various changes to the way we do business are required. Key structural changes would be needed, including the expansion of infrastructure and supporting equipment at the training brigade locations. An equipment pool necessary to support the training establishment adequately would be required. It is vital that these organizations be well supported, since they would have a direct impact on potential retention in the reserve or regular forces following training.

Changes to personnel manning and personnel policies would also be required. As an example, if the recruitment requirements are 5000 personnel annually, then potentially the system is designed for 8000 new recruits per year or 2000 personnel per training brigade. As the concept embraces two summer training periods, the actual training requirement per training brigade location is 4000 personnel or 16,000 personnel nationally. Clearly, this means a substantial increase to manning at the training brigade locations, potentially in the area of 600 leadership positions. Also, it would mean a requirement for streamlined recruitment processes to achieve the intended training numbers.

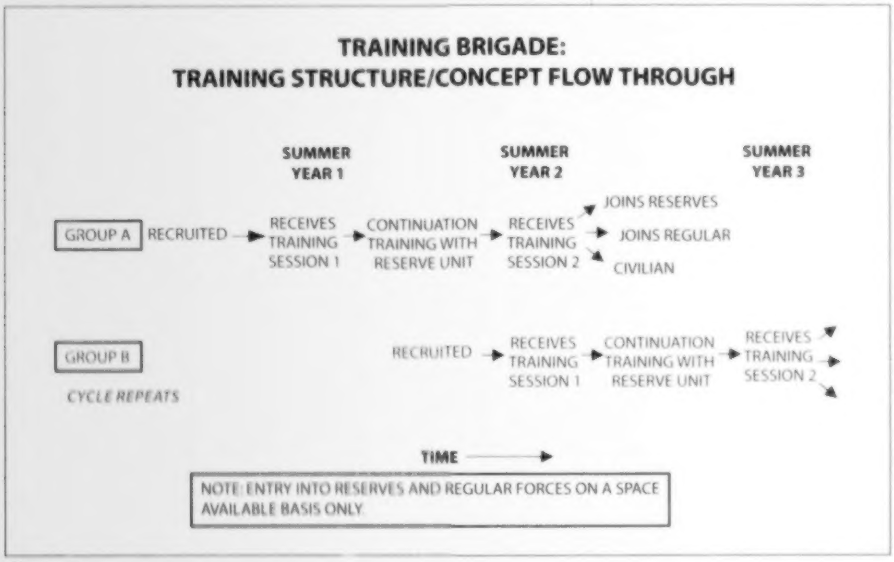


Figure 2

BOOK REVIEWS

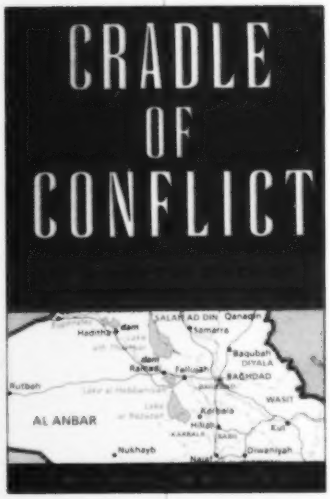
CRADLE OF CONFLICT: IRAQ AND THE BIRTH OF MODERN U.S. MILITARY POWER

by Michael Andrew Knights

Annapolis, Maryland:
Naval Institute Press, 2005
462 pages
ISBN: 1-59114-444-2

Reviewed by Paul Hussey

In his preface, Michael Knights begins with the fact that the U.S. and its allies have been involved in combat operations in Iraq, the cradle of conflict in the post-cold war world, every year since 1991. This is a period of U.S. military engagement that has gone on longer than America's direct military involvement in the Vietnam War. It has been the formative experience of modern warfare for many of its citizens. The author's contention is that careful study of this 15-year conflict offers a "unique prism" through which to study the strengths and limitations of U.S. military power in the post-cold war era. He then goes on to survey this period at the strategic, operational, and tactical levels by focusing upon *practice* rather than *theory*. It is a wild ride. This is not a book for the casually curious. It is a roller-coaster experience, from strategic and political level observations, to fascinating tactical details from the battle space itself.



At the strategic level, Knights touches upon many issues. They include early concerns with respect to the first real test of combined arms capabilities of a revitalized post-Vietnam U.S. military. Specifically, there is commentary about Schwarzkopf's concern as to whether quality and technological superiority substitute for raw numbers of ground forces, or if they fully negate the power of an enemy willing to make battlefield use of Weapons of Mass Destruction (WMD). He comments upon political concerns over collateral damage, and how the national command authority's involvement in the selection of target lists, and the assignment of restrictions to Rules of Engagement (ROE) resulted in 25 percent of all combat missions having undelivered ordnance. He reveals how the strategic/political focus changed throughout the 15-year involvement, from looking for WMD targets (the "smoking gun"), to dealing with Saddam Hussein's "cheat and retreat" tactics, to identifying and countering Iraq's threats to its neighbours, to convincing the "coalition of the willing" to go along, and, finally, to identifying the politics and tactics of "No Fly Zones." Indeed, Knights spends a great amount of time writing about the strategic, operational, and tactical concerns of operating and maintaining those No Fly Zones. Perhaps this is because they represented the majority of effort that occupied the space between the two major ground conflict segments of this story. Were there lessons learned during that period? Yes – and on both sides. Knights makes this point loud and clear in the following statement: "A U.S. pilot over flying Iraq at medium altitude in January 2001 was no safer than a pilot flying at the close of the Gulf War in 1991."

The author takes Network Centric Warfare (NCW) down to the "tactical lessons learned" level with narrative concerning the first encounters at Tallil and Nasariyah on 21-22 March 2003 – the first U.S. encounters with the "supposedly ready to capitulate" Iraqi 11th Infantry Division. Apparently, this was not the case, and it led to the following quote by embedded journalist Rick Atkinson: "What did an 8 digit coordinate tell you about your enemy's willingness to die for his cause?" Knight reveals other NCW issues, such as the supposedly outstanding command level sensor integration that was not the same at all at the tactical level, where the problem became available bandwidth. As it materialized, demand for bandwidth could not keep up with the ever-moving combat divisions, even though it was 40 times greater in 2003 than that available during *Operation Desert Storm*.

The author then takes the reader deeper still to describe a firefight in Samawah, with Iraqi irregulars in white pick-up trucks executing crazy waves of attacks. And he discusses the adaptation of the Iraqi resistance, whereby, after 12 years of experience with Americans targeting their air defence systems, they developed a simple response that was virtually impossible to detect or to suppress. The Iraqis also had developed decentralized Command and Control (C^2) that could not be disrupted. The result was a resounding defeat of a U.S. *Apache* Battalion's deep raid into Iraq during March 2003. The regiment was shot to pieces and left in shock – all this in exchange for the destruction of less than a half dozen Iraqi vehicles.

And so it goes... The book is packed with material and issues – in fact, so much so that, while done in a very readable style, it will be overwhelming for most who pick it up, as they will tend to come from an uninitiated general readership pool. While that is not a criticism, but simply a "heads-up," the one critique I do offer is that the text appears to expend more acronyms than the number of artillery rounds used in Iraq, albeit dutifully explained, for the most part, during each first use. Still, the book will overwhelm most readers in the sheer volume of those acronyms alone, because they are distractive and they tend to interrupt reading flow.

The author concludes with some interesting points. He feels that one of the most important lessons to emerge from America's struggle with the Baathist regime is that while the U.S. military may have been the pre-eminent military power at the dawn of the 21st Century, it was far from being invincible. A dangerous myth of invincibility had built up around the post-Cold War U.S. military, creating unrealistic expectations with respect to its capabilities. During the Iraqi campaigning, the fallibility of the U.S. military was subtle. The emergence of attritional warfare, clearly visible in the No Fly Zones and the post-war insurgency, is the clearest indicator of an inability to shock the adversary. This resulted in periods of military deadlock, and even partial withdrawal. If the U.S. military is *not* invincible, and if its success relies upon suitable conditions, then it needs to be employed selectively and carefully. For example, it should never be used to undertake hollow or cosmetic military operations that stand little chance of achieving political objectives.

Thus, if you are studying this conflict, or the longstanding U.S. involvement in and with Iraq, or if you have a genuine professional interest in modern warfare, I recommend Michael Knight's *Cradle of Conflict*. Once it is read, you may even find yourself referring back to many of the keen observations made within this book for lessons learned, or even for an explanation of what is happening in Iraq today.

Major-General Paul R. Hussey, OMM, CD, *is the Commander of the Canadian Defence Academy in Kingston.*

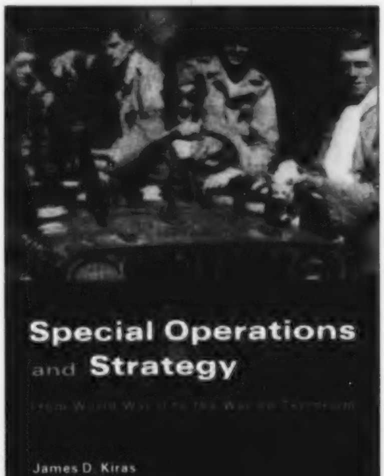
SPECIAL OPERATIONS AND STRATEGY: FROM WORLD WAR II TO THE WAR ON TERRORISM

by James D. Kiras

London and New York: Routledge, 2006

Reviewed by Dr. J. Paul de B. Taillon

In theoretical terms, special operations and their strategic impact as the fourth dimension of warfare have not been well understood. Dr. James Kiras, assistant professor at the School of Advanced Air and Space Studies, Maxwell Air Force Base, has addressed this gap for the benefit of both the members of the profession of arms and students of warfare. As the title suggests, Dr. Kiras ventures into the domain of strategic theory as it relates to the role of special operations forces (SOF). The strategic role of special operations forces is frequently poorly understood, and this book demonstrates, through case studies, how SOF can be employed to strategic effect, especially through the use of attritional operations at the strategic level.



There is a dearth of strategic literature on this subject, and Dr. Kiras provides a timely and relevant study that is both academically sound and intellectually provocative. He walks the reader through his analysis, emphasizing that military and academic communities have ignored or not fully understood the strategic relevance and impact of special operations forces and special operations. This analytical failure to fully comprehend the impact and import of special operations within the context of the strategic realm has been responsible, in some cases, for the misuse of these strategic assets. To illustrate, Dr. Kiras presents a well-founded argument about the nature of strategy and special operations, commencing with the Second World War sabotage of the Norsk Hydro plant near the town of Vemork, Norway, better known as the Telemark Raid, which, as the author notes, "had all the hallmarks of a quintessential special operation." This strategic raid was intended to destroy the Reich's atomic bomb program, but it failed, and five months later, the Norsk Hydro plant resumed heavy water production. In that light, Dr. Kiras puts forth that the basis for an effective special operations campaign is not so much about the ability of special operations forces to conduct "direct action" (DA) operations, but rather, the hallmark for special operations forces is how they perform in the overall campaign being conducted. More specifically, the question to be asked is: How do their operations and performance relate to strategically influencing moral and material attrition, in coordination and conjunction with conventional forces?

Dr. Kiras has noted that military writers have embellished, and, in some cases, have overstated the outcomes and subsequent strategic effect of special operations. He points out the linkages between special operations and strategy, while underlining the incongruous

reality that, despite the panoply of books published each year regarding special operations and special operations forces, "the strategic aspects of the subject are barely mentioned." Rather than ignoring or overstating their strategic purpose, Dr. Kiras argues that "special operations should be defined according to their intended effect: improving conventional performance." This point may be viewed by some as counter-intuitive, given the increased responsibilities placed upon the special operations community for the Global War on Terrorism, now known as the Long War. Moreover, Dr. Kiras persuasively argues that the great strategic effects are generated when SOF operates in conjunction with conventional forces in campaigns, and not in the conduct of isolated raids. He offers a definition for special operations, which is employed throughout this study, as "unconventional actions against enemy vulnerabilities in a sustained campaign, undertaken by specially designated units, to enable conventional operations and/or resolve economically political-military problems at the operational or strategic level that are difficult or impossible to accomplish with conventional forces alone."

The author outlines a number of other special operations, such as the daring seizure of the Belgian fortress of Eben Emael on 10 May 1940, and argues that the strategic aspects of such operations, upon closer scrutiny, diminish dramatically with respect to their true impact. Dr. Kiras adroitly points out that a subsequent British raid on St. Nazaire on 28 March 1942 was announced as a strategic success, because this daring initiative destroyed the "vital" port facility. However, upon reflection, the essential issue pertaining to the strategic effectiveness of this audacious initiative has yet to be fully explored. Indeed, when the raid was "given the go ahead" by the Allied leadership, the German navy no longer required these dock facilities, nor did their destruction diminish the threat of the battleship *Tirpitz* during this period.

The author then diligently leads the reader through his argument, developing the theoretical foundation of strategy by Carl von Clausewitz, followed by a number of theories that expound what Dr. Kiras describes as "strategic short cuts to victory." He cleverly, and with great clarity, analyzes the misconception that swirls around special operations, as well as the strategic paralysis theory as it relates to those shallow proponents of the economy-of-force option. With these fundamentals explained, the reader is then brought into a detailed examination of the strategic paralysis theory that was intellectualized and vehemently supported by the Royal Air Force (RAF), in the hopes that a "moral critical mode existed in the German war economy and that air power could annihilate it." The 16-17 May 1943 Dambuster Raid conducted on the Ruhr dams was both innovative and daring, but it did not stop the war production factories in the Ruhr Valley as intended, nor did it deprive Nazi Germany of its industrial capacity to continue the fight. Although it had only a temporary strategic effect, the author's detailed analysis concludes that this attack on the dams "did not enhance the military or strategic performance of the Allies," underlining why this operation, although courageous, did not "decapitate" Germany's war production.

For myself, the essence of this study details special operations conducted before and after the 6 June 1944 invasion of France by the Special Air Service Brigade, examining the tactical and strategic issues that drove the employment of that unit, as well as the impetus regarding how it was to be committed. From a personal perspective, this section was most intriguing, yet frustrating, as, even at this late stage of the war, one comes to the realization that Allied senior commanders did not fully appreciate the "strategic significance" or value of this force. It appears that after nearly five years of conflict, many SOF assets continued to be regarded by many senior officers as an elite tactical asset, and, in turn, they were not coordinated sufficiently to garner the strategic results that could have been achieved had they been well coordinated and properly employed. This legacy, to a degree, remains with us to this day.

This book makes an important and substantial contribution to the field of special operations. The arguments that Dr. Kiras puts forward are supported by well-documented examples that provide readers with much food for thought and a basis for analyzing contemporary special operations and the strategy of their employment. This book alone should spark further academic ventures into this rarely entered area. It is an academically solid effort and a very successful attempt at dealing with an intellectually difficult issue, and it should be read by those interested in understanding the strategic realm of special operations.

Colonel Taillon *is a reservist and an adjunct professor at the Royal Military College of Canada.*

BOOK REVIEWS

NEW DIRECTIONS IN THE STUDY OF CHINA'S FOREIGN POLICY

Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross (eds.)

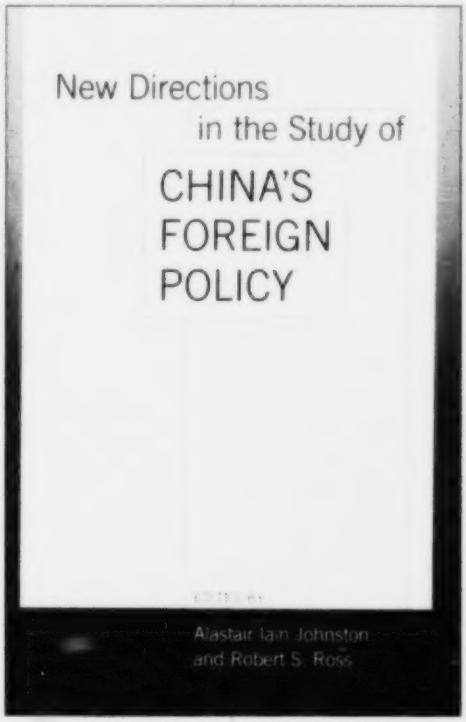
Stanford Connecticut: Stanford University Press, 2006
482 pages, $28.90

Reviewed by Richard Desjardins

This book followed a December 2002 conference honouring Professor Allen Whiting, whose masterpiece, *China Crosses the Yalu: The Decision to Enter the Korean War*, was published 40 years ago but is still considered a classic. Twelve highly noted academics contributed to this work on China's foreign and security policies. The book is divided into three parts – focusing upon the issue of security, China and globalization, and domestic policy.

The first part constitutes much of the book, and it contains six essays on various aspects of China's security policy. In all the essays, the authors attempt to address the role Professor Whiting's approach has played in their own research about China, that is, establishing a link between theory and reality.

Professor Robert S. Ross wonders whether there can be any distinctions between Taiwan and the Korean Peninsula with respect to the threat of a conflict. For Ross, if the balance of power in the Strait of Taiwan ensures a stable mutual deterrence situation, the Korean Peninsula, on the other hand, represents a rather unstable case of mutual deterrence, and, thereby, a greater risk of conflict between the two Koreas.



Professor Thomas J. Christensen raises the alarm against such a scenario, noting that, in the past, China has had the propensity to intervene militarily in some conflicts when there was an opportunity to do so, or whenever it felt it was vulnerable. The Chinese therefore would have supported North Korea in the Korean conflict if they feared the Americans would strengthen their position in the South to the extent of becoming a direct threat to China itself. By opting for an early challenge, China was taking advantage of its position at the time. Thomas Christensen argues that the situation with respect to Taiwan could lead to a similar case.

Through access to Chinese archives and internal publications of the government of India, Professor John Garver reviewed events that occurred during the 1962 war between the two countries. His findings led him to new evidence on the origin of this war. Professor Avery Goldstein notes that the relationship between China and the Korean Peninsula has evolved. If the Cold War played a role at the time in China's decision to get involved militarily in the Korean conflict (1950-1953), today it is globalization and domestic economic reforms that influence the Chinese approach to the two Koreas, as well as its desire to maintain the status quo and to reduce tensions. Professor Michael Yahuda, a seasoned observer of Asia-Pacific geopolitics, reviews China-Japan relations, which have come under some strain during the last few years. Yahuda focuses on a number of conflicting issues between the two countries, and concludes that the differences are too deep to expect any future resolution. He then offers three scenarios that the reader might find rather pessimistic. Lastly, Yong Deng, Professor of Political Science at the US Naval Academy in Annapolis, looks at how China reacts to foreign accusations of a Chinese threat. Ironically, these accusations have somewhat helped soften China's position in international fora. The Chinese threat is presented as both military and economic. Deng concludes that China has a long way to go to refute this description.

Even though the second part of the book does not directly deal with security issues, it nonetheless helps to explain the context in which they are discussed. The three essays in this section focus upon the role that China plays on the international scene, including the United Nations and the World Trade Organization. In the authors' view, China seems to have made significant strides in presenting itself as a responsible player on the international stage, even making concessions on issues of sovereignty – traditionally a very sensitive subject for China.

Finally, the third part of the book deals with how China perceives the United States. This perception is often influenced by the way the Chinese see themselves. The more confident they are of their own future, the less likely they will have a negative opinion of the United States. However, how the United States treats them, particularly in terms of the two nations being equal partners, is a threat to a relationship that needs strengthening.

This book will be very much appreciated by all those involved in the planning of Canadian foreign or military policy with respect to China.

Richard Desjardins *works at the Canada Border Agency. He has a Master's degree in Chinese Politics.*

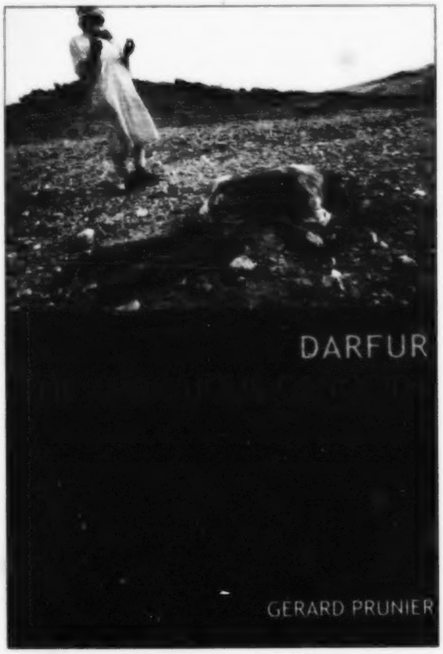
DARFUR: THE AMBIGUOUS GENOCIDE

by Gérard Prunier

Ithaca, New York: Cornell University Press, 2005
212 pages, US$27.00 (hardcover)

Reviewed by Andrea Charron

Author of *The Rwandan Crisis: History of a Genocide*, Gérard Prunier's latest book on the crisis in Darfur provides a more sophisticated context in which to "understand" the political violence in Sudan. Prunier avoids a simplistic, binary "Arab versus African" conclusion. Indeed, he stresses the need for a separate ethnographic study of Darfur as a region. Furthermore, he wisely counsels readers against seeking a coherence of facts: teleology, the doctrine of design and purpose in the material world, he says, is a "pitfall to be avoided."



In less than 200 pages, Prunier provides a competent sketch of the history of Darfur, and the current crisis within the politics of Sudan and the region. Although Prunier's style of writing is fluid, the number of facts presented means that, inevitably, readers are forced to re-orient themselves, using either the glossary of Arabic terms, the map, or a list of abbreviations.

Prunier's account of the current crisis in Darfur is conduced by four important factors: 1) Khartoum's role and its militia; 2) the Sahelian famine of 1985 and general economic disparity in particular parts of the country; 3) the interference by outside actors and states, especially Colonel Muammar Abu Minyar al-Qadhafi of Libya, and President Idriss Deby of Chad; and 4) the continuous relegation and marginalization of Darfur in Sudanese history and politics by successive Sudanese governments and by bordering state governments.

For all that is good about the book, it is not the final word on the crisis. Indeed, some authorities, most notably Alex de Waal, African scholar and program director of the *Social Sciences Research Council* in New York, lament the gaps in Prunier's research.

For example, key actors like Ahmat Acyl Aghbash, who, according to de Waal, is the legacy behind the Janjawiid militia, have been omitted from Prunier's account. Another perceived oversight is a lack of discussion on the "Arab supremacist ideology, which holds that the lineal descents of the Prophet Mohammed and his Qoreish tribe (to which Ahmat Acyl belongs)"[1] are entitled to rule Muslim lands. Such thinking was Ahmat Acyl's "gift" to Sudan and an important factor, according to de Waal, in explaining Darfur's landslide into war. There is some mention of the general instability in the region, attributed mostly to Qadhafi's interference. However, the allegiances between different factions within Chad and Sudan, and the pressure of instability in neighbouring Uganda, the Central African Republic, the Congo, Ethiopia, and Eritrea, is not discussed in great detail.[2]

VIEWS AND OPINIONS

WHY KEEP THE MYTH ALIVE?

by Sean M. Maloney

It is with some regret that I re-enter the arena, but the continuing debate over Canada and peacekeeping compels me to do so. I have, since 1998, endeavored to demonstrate in my writings that Canadian peacekeeping history has been misused by some to justify skewed and dangerous policies, that closer examination of the historical record would undermine those positions and reinforce another, more mature Canadian *Weltanschauung*, or philosophy of life. My key work in this area, *Canada and UN Peacekeeping: Cold War by Other Means 1945-1970*, was published in 2002, but was, in fact, written between 1998 and 2000 during the Kosovo campaign, the campaign which should have put the nail in the coffin of the 'soft power' aficionados, the UN supremacists, and their academic supporters. Work I conducted for NATO in 2000 contributed to a re-examination of the terminology that had been used (or misused) to describe Canadian military operations in the early 1990s, a period when we moved from armed humanitarian intervention to stabilization operations, distinct from interpositionary peacekeeping, the Orwellian "peace enforcement" terminology. I examined the problems of Canadian values-based versus interest-based national security policy in two *Policy Option* articles published in 2001-02, but which were written before the 9/11 attacks. The Cold War concept of peacekeeping as a basis for Canadian policy was facetiously declared dead by me in a subsequent *Policy Options* piece two years ago in September 2005, in favour of an expanded spectrum of operations that included counterinsurgency.

It was with some satisfaction that I saw these ideas appropriated by the authors of the Autumn 2005 *International Policy Statement*; by bestselling journalists like Andrew Cohen in *While Canada Slept* (2004); and by bestselling historian Jack Granatstein in *Who Killed the Canadian Military?* (2004) and *Whose War is It?* (2006). I am honoured to have my work filtered through these prisms for wider public consumption, since they are capable of this and I am not. We are seeing a new maturity in Canada's international policy outlook.

However, with the publication of Walter Dorn's article "Peacekeeping: Then, Now and Always" in 2006, Eric Wagner's "The Peaceable Kingdom? The National Myth of Canadian Peacekeeping and the Cold War" in 2007, and John Melady's *Pearson's Prize* (2007), we seem to be back where we started. Two of these ignore the existing refutation of the peacekeeping myth, while the other seeks, apparently, to re-engineer the primary source-based argument from *Canada and UN Peacekeeping* with secondary sources and even borrowings from my writings in order to attack Dorn. To what end?

Let me clarify the components of the debate with an analogy.

In one corner, with the light blue and white trunks, is the UN Supremacist. He is motivated by a belief that the UN has and should be the arbiter over how much military force should be used, and by whom, against whom. All nations should bow to the might of the UN bureaucracy, the Security Council, or, if necessary the General Assembly. He has a Canadian flag sewn on his trunks and his underwear is made up of maple leaves, so his Canadian fans in the crowd, many of who wear pin stripes, will champion him. His brain has been damaged from too many shots to the head lately from little bullies like Serbia and Iraq, and, when he was younger, from big bullies like the Soviet Union. Consequently, his vision is impaired. He *thinks* his opponent is wearing a top hat, beard, and trunks spangled with the stars and alternating bars of the United States.

In the other corner is the man in the red and white trunks, Canada: the *real* Canada. The one who, as a young man, beat the Kaiser's Germany, who pummeled the Third Reich, and who stood alongside others shoulder to shoulder for 25 years to contain the street fighter in the red jacket with the shiv who was trying to interfere with the game and to intimidate the audience. Though he was forcibly retired by his owner and manager back in 1970 because he wasn't a box office draw, and because the street fighter scared his handlers, the man in red and white is finally back, tanned, and fit. This boxer once saw his current UN opponent as a tag-team fighter against the back ally hoods, fight fixers and gangsters, but has become dismayed with the myopia of late, especially when the UN Supremacist refused a fight with the guy in the black turban and constantly quoted rules and regulations to excuse himself from the ring.

Many in the audience cheer for the man in the light blue trunks out of sheer nostalgia. After all, he has been in the ring for awhile, and he is a known quantity, but his agent and manager have hyped his boxing record. Even if he loses, his champions will cry that they were robbed and will blame the referee. Even those who cheer for Canada feel a pang of sympathy for Canada's opponent and wish the hype was not there, but see a boxer past his prime, who should have retired before a potentially humiliating bout.

The man in the light blue trunks always uses the same move: he fades back and dances around the ring hoping to exhaust his opponent, dependent upon the cheers of his supporters in the crowd. The man in red and white has been told for years that his only move is to

De Waal is also critical of Prunier's rebel history account, which he assesses as perfunctory and undocumented. Prunier asserts that the Darfurian rebel "alliance," which joined the largely non-Arab Sudanese Liberation Army (SLA) with the Islamist Justice and Equality Movement (JEM), emerged as a direct result of a Memorandum of Understanding between Johan Garang, the leader of the SLA, and Hassan al-Turabi, the sheikh of the fragmented Sudanese Islamists movement, later jailed by his one-time ally, current Sudanese President Omar al-Bashir. However, according to de Waal, this is the most unlikely of explanations. This difference of opinion between two highly acclaimed academics is proof of the complexity of the crisis, and an excellent reminder of the importance of consulting multiple sources.

The title, "The Ambiguous Genocide," also deserves comment. Prunier notes the American government's decision to use the term "genocide" in reference to Darfur, if only for domestic reasons, while criticizing the "disingenuousness" of the *International Commission of Inquiry into Darfur*[3] established by the UN Security Council. Such note and censure may be misplaced. In fact, the ICID's report chronicled the same abuses reported by the American government, but concluded the attacks on villages were the product of counter-insurgency warfare, and not a planned extermination of a people.[4] The ICID concluded that the killing in Darfur amounted to war crimes,[5] and recommended that the Security Council refer the situation to the International Criminal Court immediately. The United States, until recently, was resistant to such a suggestion. Given Prunier's reluctant recognition of the US State Department for its use of the term genocide, there is a disconnect of logic in calling the book "The Ambiguous Genocide." That may well be the case from the point of view of the international community, but I am not sure it is at all "ambiguous" to Prunier.

Still, there is much to recommend this book. The idea that the international community has been paralyzed into complacency over Darfur because of its overwhelming desire to ensure the success of the Naivasha peace agreements, ending nearly 50 years of war between North and South Sudan, is an important commentary deserving careful consideration. Other opinions can also be considered, such as Hugo Slim's "Dithering over Darfur: a Preliminary Review of the International Response" *International Affairs* (October 2004); NATO unclassified assessments of the African Mission in Sudan (AMIS); Nelson Kasfir's "Sudan's Darfur: Is it Genocide?" *Current History* (May 2005); Alex de Waal's *Famine that Kills: Darfur, Sudan* (Oxford: Oxford University Press, 2005); Security Council Resolutions, Presidents' reports, Security Council Update Reports, and *International Crisis Group* updates. However, a better understanding of the crisis in Darfur is not necessarily guaranteed.

Andrea Charron *is a PhD candidate in the War Studies program at the Royal Military College of Canada.*

NOTES

1. Alex de Waal, "Review of Gerard Prunier, Darfur: The Ambiguous Genocide, Hurst and Co.", in *Times Literary Supplement* (8 August 2005).
2. Especially for aid workers and future military personnel to the region, there is scant information on the terrain, geography, disease patterns, and, most importantly, the wet and dry seasons in Prunier's account. There is also relatively little information on the oil fields in Sudan.
3. *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Security Council. Pursuant to Security Council Resolution 1564*, 25 January 2005 (Geneva, Switzerland), at <http://www.icc-cpi.int/library/cases/Report_to_UN_on_Darfur.pdf>
4. *Ibid.*, p. 4.
5. *Ibid.*

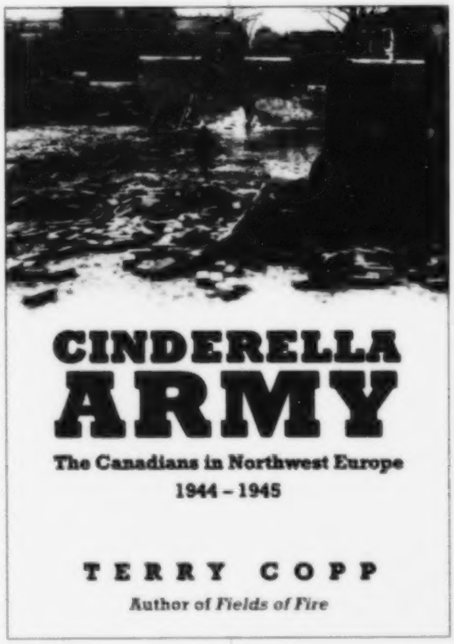
CINDERELLA ARMY: THE CANADIANS IN NORTHWEST EUROPE, 1944-1945

by Terry Copp

Toronto: University of Toronto Press, 2006
407 pages, $45.00 (hardcover)

Reviewed by Bernd Horn

Quite simply, there are no surprises with this book. It is a well-researched, authoritative account of the Canadians, specifically, the First Canadian Army, as it operated during the last nine months of the Second World War in Europe. But then, that is exactly what one would expect, coming from the seasoned hand of the well respected Canadian historian Terry Copp. Moreover, in the opening pages of the book, Copp quickly explains that this latest masterpiece is a sequel to his earlier *Fields of Fire: The Canadians in Normandy*. He also extends the argument he developed in that book, namely that the "achievements of the Allied and especially Canadian armies has been greatly under rated while the effectiveness of the German Army has been greatly exaggerated."



Copp's choice of title, *Cinderella Army* is also telling. His use of the well-known fairy tale title relates directly to challenges faced by the Canadian Army in late 1944, when it was severely depleted of resources, burdened with myriad difficult tasks, and shunted off to fight a number of seemingly low-priority battles on the periphery of the theatre. Despite these challenges, the Canadians emerged victorious, albeit bloodied.

The author begins his very crisp, fast-moving text with a quick summary of the Allied inability to destroy the withdrawing German Army west of the Seine River, a result of both national and personality-driven agendas. He then quickly zeros in on the First Canadian Army's pursuit operations, as they commenced on 15 August 1944 along the coastal flank of the Normandy bridgehead.

Professor Copp ably captures a myriad of themes in his succinct encapsulation of the Allied failure to trap and destroy large remnants of the German army, as it made its escape from the Normandy cauldron. The complexity of the national commands and agendas, as well as the volatile personalities and situational factors that existed on the ground, are all clearly laid out – testimony to Copp's grasp of the subject, and within the context of the military culture and coalition operations. He describes a kaleidoscope of activities of the Canadian units and formations, all of which are clearly woven together to provide a clear picture of the pursuit operations of the Canadians as they tried to destroy those withdrawing German forces. His examination and analysis with respect to the capture of Antwerp and the issue of securing the channel ports, particularly *vis-à-vis* the impact on Montgomery's push for a major offensive against Arnhem with a view to exploding into the Ruhr Valley, is particularly intriguing.

Once again, Copp undertakes a reassessment of the Canadian performance. He contends that the First Canadian Army faltered badly during the pursuit to the Seine and the Scheldt Rivers. However, he insists that at the channel ports, commanders such as Simonds and Spry, along with their respective staffs, *planned*, and the soldiers of the 3rd Canadian Division then *executed* highly successful operations.

As mentioned earlier, but it bears reinforcement, the text is exceptionally well written. For instance, the narrative of the fight for the Brechens Pocket is simply illuminating. It captures the tactical fight in the mud and incessant cold rain with all the drama inherent in human struggle. However, it also clearly conveys the more operational and strategic complexities of the higher headquarters, such as the need for speed and resolute actions on the ground, reaction to the enemy's counter-moves, and the impact of dwindling resources as they get stripped away for other "priority" efforts.

Similarly, his handling of various issues and subjects, such as the reinforcement debate, the operation for Walcheren Island, the savage battles for the Rhineland and the liberation of Holland, resound with the same clarity and detail previously mentioned. In addition, Copp, unlike so many others, takes a detailed look at the final month of the war, namely the campaign in Holland in April 1945. Although the final collapse of the Reich was arguably all but finished, the last weeks of the conflict still resulted in the deaths of 1191 Canadians.

7) The limitations of the UN as an institution were collectively demonstrated by the UN mission in Afghanistan in 1993; UNOSOM I and II in Somalia in 1993-94; UNAMIR in Rwanda during 1994; UNPROFOR I in Croatia in 1995; UNPROFOR II in 1995; and the Oil for Food scandal in Iraq. The UN has not been able to recover its reputation as an institution in the past decade. There is little or no point in committing Canada to UN operations until or that deficiency is rectified, should that ever occur.

The Canadian Peacekeeping Myth debate is sterile, and it lacks utility. It is a *cul-de-sac* at this particular point in time. We have far more pressing problems that demand the application of good analytical skill and commentary, specifically our operations in Afghanistan; the problem of Pakistan as a potential failed state; the *Al Qaeda* movement and how it affects Canada internally and externally; the potential dangers posed by a resurgent Russia; the prevention of the proliferation of nuclear weapons to sub-national groups; the confrontation of an aggressive Iran; and the future direction of American policy and how that will affect Canada. Looking at these problems strictly through the light-blue and white lens is not a useful exercise. Canada has interests that need protecting, and, in my opinion, the UN is not the tool we need to use to protect those interests.

Doctor Maloney *is currently an Associate Professor of History at the Royal Military College of Canada.*

DND AR2007-A029-0020 by Sergent Craig Fiander, JTF AFG R3

Soldiers of the First Battalion, Royal 22nd Régiment keep a watchful eye during a meeting at the Arghandab District's Afghanistan National Police Headquarters.

COMMENTARY **by Martin Shadwick**

DUE NORTH

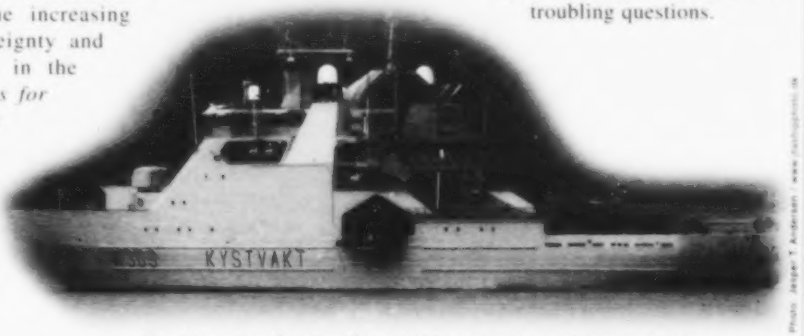
In late March, the Standing Senate Committee on National Security and Defence published the 2007 edition of its *Canadian Security Guide Book*, a massive four-volume tome embracing coastal, border, seaport, and airport security. Although the series garnered comparatively little media and public attention – Don Martin of the *National Post* was undoubtedly correct when he pointed to "alarm fatigue" – the committee's perceived dismissal of Arctic sovereignty and security issues touched more than a few raw nerves.

A source of particular frustration to the committee was the Harper government's 2005-2006 campaign pledge to equip the navy with "three new armed naval heavy icebreakers," and, at least by inference, alternative options for an expanded naval presence in the Arctic. "With defence [of] Canada's littoral waters in disarray on our East, South and West coasts, the Committee finds it unfathomable that the government has announced its intention to get the Canadian Navy much more involved in Canada's northern waters, where little or no threat exists to the security of Canadians." Disagreements over Canada's sovereignty in these waters, posited the committee, "are not going to be settled through the use of gunboats. They will be settled through the use of diplomacy or in the courts. Canada's Navy is not trained or equipped for icebreaking, nor is it the right agency to exert Canadian sovereignty in the North. Draining the Navy's already inadequate budget to play such an inappropriate role makes no military sense."

The committee's perceived lack of sensitivity to issues of Arctic sovereignty, security, and stewardship prompted an eclectic mix of rejoinders. "The senators miss the point," mused a *Globe and Mail* editorial of 29 March 2007. "If Ottawa does not project its presence into the Arctic, it could lose its rights to exert sovereignty over the waters there as the polar ice melts." A blunt *Edmonton Journal* editorial of 30 March 2007 labelled the committee's notion "to retreat from patrolling and asserting sovereignty over the Far North," an "absurd suggestion."

With no little irony, the committee's remarks appeared at almost the same instant that several new academic and other publications pointed to the increasing salience and time-sensitivity of sovereignty and security in the Arctic. For example, in the CDAI's excellent *Defence Requirements for Canada's Arctic* (a Vimy Paper edited by Brian MacDonald), Professor Rob Huebert of the University of Calgary explored how five factors – 9/11 and the vulnerabilities of North America to terrorism, climate change, the prospect of increased foreign accessibility to the Arctic, the growing demand for natural resources and particularly energy resources, and "a series of well-publicized international incidents" (i.e., Hans Island) – have contributed to the renaissance of Arctic sovereignty and security issues in Canada. Noteworthy, too, were the questions and dilemmas posed by Professor Donald McRae in his thought-provoking *Arctic Sovereignty? What is at Stake?* (Canadian Institute of International Affairs, 2007) and in a pointed *National Post* op-ed piece by Professors Ken Coates and W.R. Morrison. They suggested: "Our national commitment to the north, particularly the Arctic Islands, is dismal by international standards. If we have any pretenses of being a circumpolar nation – and we do when it suits us – we need to make a formidable commitment to the region." In their view, "Canada requires the military resources necessary to maintain a regular presence in the region and to develop the capacity to defend our sovereignty."

The committee, not surprisingly, moved to counter the impression that it had taken a *laissez faire* approach to issues of sovereignty and security in the north. In a March session with the editorial board of the *Ottawa Citizen*, committee chairman Colin Kenny stressed that the senators were cognizant of such issues, and voiced support for the Canadian Rangers, a northern training centre for the army, and improved airlift. Its report, in fairness, also recommended that Ottawa "procure three, year-round, Class 10 icebreakers with constabulary powers for Canadian Coast Guard presence in our Arctic waters," and "to provide the [Canadian Coast Guard] with the capacity to provide safe passage for marine traffic through Arctic water[s]." In essence, therefore, the committee would argue that its problem is not with heavy icebreakers *per se*, but with *naval-operated* heavy icebreakers. Point taken, but the report's lack of substantive attention to sovereignty, security, and stewardship in the north, the marked lack of detail on the specifications, including any "fitted for but not with" provisions, of the three proposed heavy icebreakers, particularly when it provided considerable detail on a proposed new class of coast guard cutters, and the palpable lack of interest in finding other means for the navy to operate in the north, do raise troubling questions.



The Norvegian *Svalbard*-Class offshore patrol vessel/light icebreaker

However, the Senate committee did strike a responsive chord with its assertion that the heavy icebreakers should be operated by the coast guard, and not by the navy. Writing in the newly created, and fascinating 'Broadsides' on-line component of the *Canadian Naval Review*, Commodore (ret'd) Eric Lehre of Dalhousie University observed that the original Conservative proposal for naval heavy icebreakers was "awfully close to trying to improve highway safety by having the police drive the snowploughs. It looks very impressive but achieves nothing. It's also expensive, puts the wrong people in the wrong jobs and shifts attention from the fact that what one really needs are more snowploughs and more police cars." As Lehre notes, "the Navy no longer has any expertise in icebreaking (it stopped doing this 50 years ago); and never had any expertise in maintaining navigational aids, chart marking, vessel safety inspections, or vessel traffic management. The Coast Guard, on the other hand, has no experience in wide area underwater, surface and air surveillance and in building and manning ships that give and take battle damage." In his view, "efforts to transfer these tasks back and forth or worse, combine them in one ship, or have the navy man the guns on coast guard ships, will be expensive, ineffective, and largely designed to avoid spending money on the large number of vessels that are actually needed." Essentially similar views have been offered by myriad other contributors to 'Broadsides' – both academic and ex-naval turned – academic – and would, no doubt, be shared by a coast guard service confronting a horrendous case of block obsolescence.

A strong consensus that any future heavy icebreakers should belong to the coast guard would not, however, mean that all of Canada's emerging maritime security, sovereignty, and stewardship requirements in the north would be met adequately. Nor would it end the bizarre and frankly embarrassing spectacle of a two-ocean navy that cannot operate, to any credible degree, on the third ocean. Mix in some fascinating political-bureaucratic considerations, and it is small wonder that the acquisition of a new class of perhaps six naval-operated Arctic Patrol Ships (APS) is drawing favour in some naval and academic circles.

As Kyle D. Christensen, a strategic analyst in the Directorate of Maritime Strategy, noted in *Defence Requirements for Canada's Arctic*: "Having armed assets with an enhanced ice capability will give the government an ability to respond to events and challenges in the north, support law enforcement activities, contribute to continental security, and secure and protect Canada's Arctic sovereignty. Consequently, maintaining armed vessels with enhanced ice capability in the Navy, and general icebreaking capabilities in the Coast Guard, will provide the federal government with a spectrum of options with which to pursue these interests." In order to "increase the Navy's operational time and area in the north, the [Arctic Patrol Ship] will require the ability to operate in ice conditions up to at least one meter thick at a minimum. However, the ability to operate year-round in second-year ice (i.e., Polar Class 3) would be considered optimal." Moreover, "the APS will require an ability to operate in all types of weather and climatic conditions, and to be able to conduct helicopter operations as well. It will require enough room onboard to transport troops, and enough flexibility to conduct a variety of missions, either independently, or with [other government departments]. It will also require enough endurance to operate across the vast distances of the Arctic, and to have maintenance and serviceability timelines with enough reliability to permit extended deployments."

Foreign designs should prove instructive. A design inspired by the Royal Danish Navy's ice-reinforced *Thetis*-Class ocean patrol vessel is one possibility, although, as Christensen notes, a vessel of its comparatively modest 3500-tonne displacement "represents the lower end of armed ice capable ships and [would] be unlikely to meet the minimum level of what is required for the Canadian APS capability." Far more intriguing would be something along the lines of the Norwegian Coast Guard's *Svalbard*-Class offshore patrol vessel/light icebreaker. The armed, multi-purpose *Svalbard*-Class displaces some 6500 tonnes, has a flight deck and hangar for a medium helicopter, and can undertake light icebreaking, heavy towing, and fire-fighting operations.

In the final analysis, a blended approach combining heavy icebreakers for the coast guard and Arctic Patrol Ships for the navy appears logical, although a sceptic, or perhaps a realist, would immediately posit that "logic" usually has precious little to do with the murky realities of politics, procurement, sovereignty, and security. The blended approach would place the heavy icebreakers in the hands of the most obvious operator, while providing the navy, at long last, with not only a credible northern capability, but a class of ships able to perform a security and sovereignty mission off the east and west coasts. This acquisition would, at least partially, replace the modest Maritime Coastal Defence Vessels – albeit, if a *Svalbard*-inspired APS design is selected, something that, due to its substantial displacement, will inevitably be dubbed a "big honking offshore patrol vessel," it would also be able to perform selected overseas missions. As Ken Hansen, a Defence Fellow at Dalhousie University has noted: "An ice-capable patrol ship can easily be pressed into any number of support roles in expeditionary warfare, constabulary cooperative operations abroad, and humanitarian relief operations."

That said, money remains tightly rationed and fiercely fought over, particularly for a navy in need of Joint Support Ships, successors to its frigates and destroyers, and other capabilities. One wonders, too, how the APS would fair in a budgetary and/or bureaucratic competition with the Senate's proposed class of eight well-equipped cutters. Time will tell, but time is also very much of the essence in this case.

Martin Shadwick *teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of Canadian Defence Quarterly.*

BOOK REVIEW ESSAY

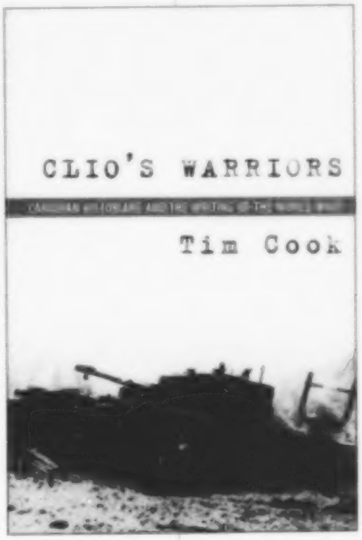
CLIO'S WARRIORS: CANADIAN HISTORIANS AND THE WRITING OF THE WORLD WARS

by Tim Cook

Vancouver: University of British Columbia Press, in association with the Canadian War Museum, 2006
ISBN 13: 978-0-7748-1256-6
326 pages

Reviewed by Ron Haycock

The English philosopher W.H.Walsh once commented: "History is an altogether stranger and far more difficult discipline than is often envisioned." Certainly, after reading Tim Cook's excellent new book, *Clio's Warriors: Canadian Historians and the Writing of the World Wars*, one can see that within the swirl of historical writing, there is little doubt that history is also fascinating and complicated. Cook's work is a history of the history, primarily of the official historians who recorded, preserved, organized, analyzed, and finally wrote about the two most momentous events to date in Canada's history: the two world wars. In it, he demonstrates that the practice of the historians' craft is just as susceptible to pressures as those affecting the events about which they are writing. There are reputations at stake, especially when the major players are senior officers still living, or are the government officials or the incumbent politicians who, mirroring Nikita Khrushchev's observation, think that: "Historians are dangerous people. They are capable of upsetting everything." Sometimes, our official historians must save Canadian reputations from our friends, or, at least, make sure that the story of the valuable contributions of small allies within a great coalition war are told – for senior coalition partners often seem reluctant to do so. Moreover, that "story behind the story" is not dull. Indeed, Cook's amazing ability to uncover the true excitement, using exhaustive and wide-ranging primary and secondary historical materials in the unfolding narrative, makes this work a fascinating read.



In many ways, the key part of this book is the introductory essay. Six chapters and a conclusion that cover details of the official history from 1914 to 2000, ending with an assessment of the current state of military history in Canada that follow it. However, the overall story does not commence with the historians themselves. Rather, it is the fact that the two world wars of 1914-1918 and 1939-1945 are the greatest events in Canadian history. There is hardly an element of our society that has not been touched in one way or another by those wars, either in fact or in memory. With 102,000 fatal casualties and hundreds of thousands wounded, either physically or mentally, both the national exertions and the grief generated by the wars were incalculable. Yet, the same events saw the country transformed into a mature nation. These wars are the governing event behind all else contained in the book.

Cook explores the role of the official historians, their keeping of records, and the value and function of archives. He also identifies the common ideas to be woven throughout his text. Official histories are "those authorized by an institution, group or person where the same agent agrees to support the project financially." This usually implies that the official historian will have "full access... to otherwise restricted records." In the Canadian case, several themes emerge. The relationship of official historians with their academic counterparts was (and still is) fragile at best, and often uneasy. Sometimes there were accusations that official historians wrote only about the lives of the saints and not of the sinners; or they wrote books that were, as Liddell Hart flippantly once remarked with respect to the British official histories, "official but not history." Fortunately this was not the case with the Canadian histories.

There is little doubt that Canada's official historians had to steer their way through the problems of writing contemporary history – a high-risk path fraught with the dangers of still living participants, both soldiers and politicians. And so, their histories were often guarded with respect to making broad judgments, or assigning personal blame. They also had to collect and to process, to read and to analyze millions of pages of information. For years, governments preferred to keep the records closed to public scrutiny, so the official historians were the only people to see the actual evidence. Consequently, they were in the unique and important position of controlling documents and "shaping" the archives. All the official historians knew that no archive was neutral, and so, what quickly evolved was a sense of stewardship. One early tendency was a myopic desire to make sure that the last bit of evidence was collected so that the record was closed until it was complete and protectively "straight." Sometimes that guardianship was exercised so vigorously that it impeded the scope of historical enquiry for years. Moreover, the official historians established the first, and thereby formative, interpretations of how Canadians perceived their own world wars.

PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La *Revue militaire canadienne* invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La *Revue militaire canadienne* s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits .

- On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.

- Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La *Revue* accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.

- Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.

- Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations **ne doivent pas** être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la *Revue* sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).

- Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du *Petit Robert* ou de l'*Oxford English Dictionary* et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Les notes ne doivent pas être intégrées par le logiciel de traitement de texte. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.

- On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placés entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.

- On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la *Revue* qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la *Revue militaire canadienne* l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi, les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la *Revue*.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la *Revue militaire canadienne*, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.

When the restrictions of general admission to these archives was finally but slowly eased after the Second World War, a new generation of non-official or "academic" historians, as Cook labels them, reappraised the decades of official interpretation. That they were able to do so was because their "official brethren" had compiled and defended the military archives – a fact lost upon some but not on others. Moreover, in the last few decades, there have been increasingly more numerous re-examinations of the documents and of the official assessments. Cook cautions us that some of these "new viewers" have forgotten that "...the historian's duty is to understand events within the context of the time rather than by reading history backwards with the benefit of hindsight." Nevertheless, this latter fact will ensure that those who do not make this error will keep military history under constant review as new interpretations are deconstructed and reconstructed in a healthy evolution. With academic military historians currently widening the scope of study, the discipline has moved beyond the original administrative and campaign focus of the official historians to assess the impact of the world wars on Canadian society. This broader application makes military history much more legitimate and attractive in academic history circles. Perhaps it eventually will change the minds of those in many civilian universities who, as yet, have not fully accepted military studies into their curricula. Nevertheless, military history seems generally alive and well – and a great amount of the credit must go to the official historians who first laid the foundations and nurtured talented academic successors.

As for the general public, far from the predictions of some fearful or budget-driven politicians, Canadians were truly interested in the official history of their wars. The public strongly endorsed their writing and bought their books. Yet, while there were varying degrees of success and even one spectacular failure in the writing of war history, all the government historians were dedicated, hardworking, analytical historians who set the standard for the gathering, preserving, and writing of military history in this country. As Tim Cook frequently notes throughout his text, they "formed, fashioned or challenged the canon of Canadian World War writing and constructed memory."

Cook's various chapters look at the main personalities and forces in the unfolding of the official history for the world wars. For the Great War, Sir Max Aitken, later Lord Beaverbrook, was the original progenitor of both the official historians and a marvellous collection of military records. Cook puts Beaverbrook in the context of the times, examining, for instance, the reason why he did what he did. Quite deftly, the author plays other influential personalities and wartime events into the narrative, allowing us to see how it all came about. In the end, like Sam Hughes and Robert Borden, Beaverbrook wanted recognition of the magnificent contributions and terrible sacrifices made by the Canadian Corps. Through a steady stream of media releases, such as the series *Canada in Flanders*, Aitken created a sense of Canadian distinctiveness and identity lest our military efforts be buried and forgotten within the history of the British armies. His, then, was not the stuff that official history became. It was the stuff that established the reputation and the uniqueness of Canada's wartime performance. In addition, Beaverbrook knew that a more critical history must ultimately be written. As he said: "The world can not be allowed to forget. Records are necessary to knowledge. There can be no history without them." Beaverbrook's Canadian War Records organization set the precedent for the documentation of all of this nation's future conflicts.

Near the end of the Great War, fatefully, for both good and bad, Lieutenant-Colonel A. F. Duguid emerged as Canada's Official Historian of that war. Moreover, he remained in that position until the end of the Second World War, having been originally commissioned to write an eight-volume official history of the 1914-1918 conflict. Nearly 20 years later, and after many embarrassing questions, in both Parliament and in public, Duguid had only managed to produce one volume with companion notes. Cook unravels this story with clarity and sympathy. Not a trained historian, Duguid spent most of the inter-war period as a steward and compiler of the details of the conflict. He battled with the British official historian, Sir James Edmonds, whom Duguid felt had denigrated the role of the Canadians at the Second Battle of Ypres n 1915, and Duguid won. He reacted to the American official historians in much the same way for their ignorance and neglect of Canada's war role. He even resisted, then set straight, Canadian senior soldiers such as Garnet Hughes, the wartime Minister's son, and Sir Richard Turner, VC, both of whom wanted to put their own "saving spin" on why their commands had not performed particularly well in battle. Above all, he wanted to make sure the official history would be a testament to the sacrifice that the Canadian soldier made in the Great War, and he felt it his duty to make he documented base as complete and accurate as possible. This was his greatest mistake, because he did not get down to actually *writing* the history. As a result, Canadians went into the next war with no history of the preceding war.

When the next war *did* break out in 1939, Duguid remained as Official Historian, but soldiers and politicians alike did not want him to repeat his relative inaction this time around. Therefore, in 1940, they appointed the 34-year-old expatriate Canadian and history professor, Charles P. Stacey, then teaching at Princeton, to handle records at the Canadian Military Headquarters

Vol. 8, nº 1, printemps 2007

TABLE DES MATIÈRES

Couverture
VIMY, FRANCE
Photo du caporal-chef Jill Cooper
Défense nationale, photo SU2007-0156-07

LA DÉFENSE DE STRONG POINT CENTRE – LA JOURNÉE DU 14 OCTOBRE 2006

LE TRAITEMENT DES PRISONNIERS DE GUERRE ET DES NON-COMBATTANTS SELON LE CORAN

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF
4 VAILLANCE MILITAIRE
6 LETTRE À LA RÉDACTION

AFGHANISTAN

7 LA DÉFENSE DE STRONG POINT CENTRE – LA JOURNÉE DU 14 OCTOBRE 2006
par le colonel Bernd Horn

AUTRES POINTS DE VUE

19 LE TRAITEMENT DES PRISONNIERS DE GUERRE ET DES NON-COMBATTANTS SELON LE CORAN
par Brian Bertosa

27 FORCES D'OPÉRATIONS SPÉCIALES À VENDRE : LES FORCES CANADIENNES FACE À LA PRIVATISATION DE LA SÉCURITÉ
par Christopher Spearin

RÉFLEXION STRATÉGIQUE

35 L'OPÉRATION *ARTÉMIS* ET JAVIER SOLANA : PERSPECTIVES DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LE RENFORCEMENT ET L'UNIFICATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ
par Ryan Hendrickson, Jonathan Strand et Kyle Raney

43 LE TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES : ASSURER LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE PAR LA VOIE DIPLOMATIQUE
par le major Ken Craig

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS MILITAIRES

53 À LA RECHERCHE DE LA « SOLUTION MIRACLE » : L'ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS AU SEIN DE L'ARMÉE CANADIENNE
par le major Andrew Godefroy

HISTOIRE

67 « PAS UN HOMME N'A ROMPU LES RANGS, ET LES TROUPES ONT AVANCÉ SUR ARRAS EN CHANTANT » – LA GARDE ROYALE À L'INAUGURATION DU MONUMENT COMMÉMORATIF DE VIMY, 1936
par Ken Reynolds

75 LE MAJOR-GÉNÉRAL MALCOLM SMITH MERCER : L'OFFICIER CANADIEN LE PLUS HAUT GRADÉ TUÉ DURANT LA GRANDE GUERRE PAR UN TIR AMI
par Gordon MacKinnon

OPINIONS

83 PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE ET CONSERVATION DU RENSEIGNEMENT DE LA DÉFENSE : LES QUESTIONS QUI SE POSENT
par le capitaine Paul Rivard et le sergent Joe Faragone

89 COMPARAISON DES DÉPENSES MILITAIRES ENTRE LES PAYS : PROBLÈMES ET LIMITES
par le lieutenant-colonel Ross Fetterly

93 LA BRIGADE D'INSTRUCTION : UNE SOLUTION POUR ATTEINDRE NOTRE OBJECTIF STRATÉGIQUE DE RECRUTEMENT
par le lieutenant-colonel Rob McIlroy

97 ÉLABORER UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ À L'ÈRE DE L'INTÉGRATION DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL
par le capitaine de vaisseau Peter Avis

100 POURQUOI PERPÉTUER LE MYTHE?
par Sean M. Maloney

103 COMMENTAIRE
par Martin Shadwick

105 ESSAI DE CRITIQUE DE LIVRE
par Ron Haycock

109 CRITIQUES DE LIVRES

La *Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal* est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, celles des Forces canadiennes, celles de la *Revue militaire canadienne* ou celles de tout autre organisme du gouvernement du Canada. Le copyright appartient à la Couronne en droit. On peut reproduire les articles après avoir obtenu la permission du rédacteur et en en attribuant la source à la *Revue*. La *Revue militaire canadienne* paraît à la fois en version imprimée et en version électronique au site **www.revue.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

RMC

In the end, Copp once again makes his point that, as Canadians, we should not be so quick to denigrate our performance. The Canadian component of the Allied armies in Northwest Europe never totalled much more than 185,000 troops out of an overall Allied army that numbered approximately four million. Despite their low numbers, Copp insists that the Canadians played a role out of all proportion to their numbers. After all, their contribution to secure the Channel ports and to open the approaches to Antwerp, together with the part they played in the battles for the Rhineland, place them among the most heavily committed and sorely tried divisions in the Allied armies.

Technically it is a very handsome book. It has extensive endnotes, a comprehensive index, and an excellent bibliography. The book also provides a wealth of excellent supplementary documentation in its incredibly revealing appendices, based upon selected wartime records and reports. These appendices cover such subjects as military estimates for specific operations, and lessons learned. In addition, there is a plethora of clear and detailed maps. Over 50 first-rate black-and-white photographs supplement the maps. Together, they provide situational awareness, as well as graphic images, that help bring the text to life.

In all, the book is a valuable addition to the body of Canadian literature dealing with the Second World War, a definite must-buy for history and military buffs, as well as those interested in the study of war. It is also strongly recommended for serving military members, as it provides excellent perspectives on the command and the conduct of war.

Colonel Bernd Horn, OMM, CD, PhD, *an infantry officer, is currently Deputy Commander of Special Operations Forces Command.*

Beaverbrook Collection of War Art CW 19710261-2079

Infantry Near Nijmegen, Holland, painting by Captain David (Alex) Alexander Colville.

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 8, nº 1, printemps 2007

Défense nationale National Defence

Canada

Collection de l'auteur

L'adjudant Ray McFarlane s'entretient avec des membres de l'armée nationale afghane au sujet des mesures à prendre relativement à la présence suspecte de talibans. On ne s'en rendait pas compte alors, mais les talibans exécutaient probablement une mission de reconnaissance en prévision d'une attaque qu'ils allaient mener plus tard dans la journée.

Les deux vaillants soldats à l'origine de cet effort particulier ont par la suite fait une course semblable pour aller ramasser les blessés, mais on leur a dit que cela était déjà réglé – ainsi règne la confusion durant les combats.

Au même moment, le lieutenant Corby est retourné à son quartier général situé au centre de la position occupée par le peloton. Tournant son regard vers le véhicule (indicatif d'appel 33B), il pouvait voir que la tourelle continuait à tirer. Il a rapidement informé le sergent Walsh de son plan de porter la trousse médicale, d'abord au poste d'observation, puis au véhicule 33B. Sous un tir de suppression soutenu du caporal Damchuk et du soldat Achneepineskum, Corby s'est élancé dans sa course folle.

Pour se rendre au véhicule blindé léger de la 2e Section, Corby devait passer par le poste d'observation le plus au sud. Il ne s'attendait pas à trouver quiconque vivant. Comme il arrivait à la cuvette géographique que constituait le centre de la position fortifiée, là où se trouvait le point de rassemblement des victimes, il pouvait apercevoir le poste d'observation. À première vue, il semblait que le poste avait été durement touché. Aucune présence humaine n'y paraissait. La bâche de protection installée au-dessus de l'avant-poste pour fournir de l'ombre avait été arrachée par le tir des canons et elle pendait accrochée en lambeaux déchirés. Tout près de là, Corby pouvait voir les douilles vides de quatre lance-roquettes M72.

Corby a appelé deux fois en direction du poste d'observation, et a finalement obtenu une réponse. Le soldat Larochelle a sorti la tête pour confirmer qu'il allait bien et indiquer qu'il se trouvait seul. Le commandant du peloton lui a demandé de lui fournir un tir de protection afin qu'il puisse entrer dans le poste d'observation. Larochelle a montré à Corby l'endroit où il avait dirigé ses tirs de mitrailleuse légère C-9, de mitrailleuse polyvalente C-6 et d'armes légères antiblindé M72 contre l'ennemi. L'échange de tir avait été si intense qu'il ne lui restait plus que la moitié d'une bande-chargeur de la mitrailleuse polyvalente de 7,62 mm. Cependant, il s'était tiré d'affaire et avait continué à tirer en direction de tout mouvement ou de signature d'arme qu'il pouvait apercevoir. Il avait également maintenu sa discipline de combat et continué à observer ses arcs de tir afin de s'assurer qu'aucun ennemi n'approchait de l'est, malgré le tir nourri venant de l'ouest dont il était la cible.

Corby ne pouvait qu'admirer la vaillance du jeune soldat. Cependant, le moment n'était pas propice pour réfléchir au courage de Larochelle : il y avait du travail à accomplir. Corby a ensuite demandé à Larochelle de continuer à lui fournir un tir de protection jusqu'à ce qu'il n'atteigne le véhicule blindé de la 2e Section (indicatif d'appel 33B). Il lui a promis de revenir avec de nouvelles munitions.

Après la première volée meurtrière de grenades propulsées par fusée, le caporal Jones avait réussi à remettre le canon en état de fonctionnement et à riposter à l'attaque ennemie. Une deuxième volée a alors frappé le véhicule, déclenchant son système automatique d'extinction d'incendie. Quand le lieutenant Corby est arrivé, il a vite compris qu'il y avait en fait deux pertes fatales. Le caporal-chef Leblanc, qui était lui-même blessé, avait pansé les blessés, tandis que le reste des soldats de la section était sur la ligne de tir, ripostant sous l'abri d'un mur de sacs de sable construit près du véhicule blindé. Une fois leurs blessures pansées, le caporal Chris Dowhan et le caporal Chris Meace se sont joints à leur section sur la ligne de tir.

À ce moment-là, les soldats de la Compagnie étaient engagés dans le combat depuis environ 15 à 20 minutes. Corby a alors envoyé un autre rapport de situation au quartier général. Il a ainsi appris que le commandant-adjoint de la Compagnie était sur les lieux avec plusieurs autres véhicules blindés légers pour prêter main forte. Il a suggéré que ces troupes additionnelles forment une ligne de tir au nord de sa position et s'occupent de la direction sud-ouest, de façon à pouvoir enrayer le tir nourri de l'ennemi sur le poste de Strong Point Centre.

« Pour ce qui est du 9e Peloton, le sergent Walsh a organisé sa section pour mieux engager l'ennemi où celui-ci se trouvait. »

Alors que l'on discutait de ces dispositions de combat, le caporal Jones a annoncé que le canon était de nouveau tombé en panne. En dépit de ses blessures, le caporal-chef Leblanc a changé de place avec le caporal Jones pour tenter de réparer le canon. Cependant, comme Leblanc devenait rapidement faible et étourdi à cause de la quantité de sang qu'il avait déjà perdu, il a fallu le retirer de la tourelle et le caporal Jones est retourné à sa place pour faire de son mieux.

Le lieutenant Corby a appris que la 1re Section, victime de l'attaque aux engins explosifs ce matin-là, revenait au poste avec un véhicule blindé léger de rechange. Il s'agissait d'un véhicule flambant neuf, fraîchement sorti de l'usine. Ayant également appris que l'ambulance *Bison* était hors service, Corby a décidé d'évacuer les morts et les blessés sur la Base de patrouille Wilson au moyen du véhicule 33B. Cela permettrait à ses hommes d'obtenir rapidement des soins médicaux, et le véhicule 33A serait alors en mesure d'assurer les renforts nécessaires et la puissance de feu supplémentaire.

À ce point, l'attaque des talibans avait été largement repoussée. L'intensité du feu et la redoutable artillerie qui avait fait obstacle au mouvement ennemi ont tourné le combat à l'avantage des soldats de la force opérationnelle. Cependant, cela n'a nullement surpris les talibans. Ils connaissaient parfaitement la tactique, les techniques et les procédures de la coalition, et ils savaient exactement combien de temps cela prendrait à cette dernière pour faire venir des renforts ou des ressources supplémentaires dans la bataille. Pour compliquer encore plus la riposte de la coalition, les talibans coordonnaient souvent leurs attaques de manière à gagner du temps. Aujourd'hui, ils avaient frappé simultanément à cinq endroits différents dans la zone d'opérations.

Si la motivation des soldats durant tout le combat n'était pas surprenante, il convient d'applaudir à leur sang-froid. En effet, d'autres problèmes, décrits comme constituant les « iritants » de la guerre, sont venus compliquer cette petite confrontation avec l'ennemi. Pendant que le convoi 9 Tac cherchait de meilleures positions de tir, l'un des véhicules blindés légers s'est retrouvé dans un petit fossé et il a fallu lui donner une petite poussée pour le remettre en mouvement. Situation plus grave, l'ambulance blindée *Bison* qui venait ramasser les blessés a heurté un petit mur, brisant du coup sa roue avant droite. Le conducteur a déployé toute son adresse pour amener le véhicule boiteux dans le périmètre de Strong Point Centre, mais le terrain rugueux n'a fait qu'empirer les choses et le véhicule a dû être abandonné. Son équipage a donc été transféré dans le véhicule 33A et conduit au 9e Peloton.

À 15 h 30, Corby était retourné au poste d'observation pour rejoindre le soldat Larochelle. Là, il a communiqué par radio avec le quartier général de la Compagnie, et a constaté que le sergent quartier-maître de compagnie, l'adjudant Keith Olstad, lequel agissait également à titre de sergent-major de compagnie par intérim, venait d'arriver avec le commandant du 7e Peloton, le capitaine Wessan, afin de récupérer les blessés et de réapprovisionner les troupes en munitions. Le commandant-adjoint du peloton, l'adjudant Scott Robinson, venait aussi d'arriver . Ce dernier se trouvait à la Base de patrouille Wilson avec le véhicule blindé léger endommagé suite à l'attaque aux engins explosifs du matin. Dès qu'il a appris l'attaque de son peloton, il a rassemblé la 1re Section et s'est pourvu d'un nouveau véhicule blindé léger pour se précipiter vers la zone de combat. À une centaine de mètres du poste renforcé, il s'est rendu compte qu'il ne pouvait rapprocher davantage véhicule à cause des tirs intenses. Il a alors débarqué et traversé le reste de la distance à pied, laissant le véhicule 33A rejoindre le cercle d'acier installé à l'extérieur du poste renforcé et soutenir le feu adressé sur les positions des talibans.

Dès qu'il est arrivé à la position du 9e Peloton, Robinson est vite mis au courant du plan par le commandant de peloton. Les événements se sont précipités ensuite. L'adjudant Olstad a terminé le réapprovisionnement de la 2e Section; les morts et les blessés sont placés à l'arrière du véhicule 33B. Le caporal-chef Leblanc insistait pour demeurer en position, mais Corby lui a ordonné de partir. Cependant, comme Leblanc était tenace, il allait rendre

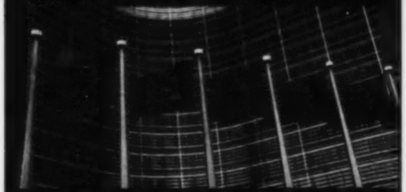
Défense nationale, photo AR2006-P020-0043 de C.L. Penney, Caméra de combat

Le véhicule indicatif d'appel 33C, au centre de Strong Point Centre.

Pour nous joindre

Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal
Collège militaire royal du Canada
C.P. 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario) K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

FORCES D'OPÉRATIONS SPÉCIALES À VENDRE : LES FORCES CANADIENNES FACE À LA PRIVATISATION DE LA SÉCURITÉ



L'OPÉRATION *ARTÉMIS* ET JAVIER SOLANA : PERSPECTIVES DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LE RENFORCEMENT ET L'UNIFICATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

LE TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES : ASSURER LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE PAR LA VOIE DIPLOMATIQUE

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Rédacteur en chef

David L. Bashow

(613) 541-6000, poste 6148

Conseiller en rédaction

Guy Monette, Ph. D.

(613) 541-6000, poste 6496

Rédacteur adjoint (français)

Rino Gagbegnon

(613) 992-4461

Gérante de publication

Monica Muller

(613) 541-6000, poste 6837

Commentaire

Martin Shadwick

Production

Direction artistique SMA(AP) DPSAP CS06-0587

Comité consultatif

Président

Le major-général P. R. Hussey, commandant de l'Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

J. A. Barrett, Ph. D., directeur de la Gestion de l'apprentissage, ACD

M. David L. Bashow, rédacteur en chef, *Revue militaire canadienne*

Le colonel Jim Cottingham, représentant du chef d'état-major de la Force aérienne

John Cowan, Ph. D. recteur du Collège militaire royal du Canada

Le capitaine de frégate E. Deslauriers, représentant du directeur de l'Instruction et de l'Éducation maritimes

Le major Andrew Godefroy, représentant du directeur général du Développement des méthodes de combat de la Force terrestre

Le colonel Bernd Horn, directeur de l'Institut de leadership des Forces canadiennes, ACD

Le colonel M. D. Hodgson, directeur du Développement professionnel, ACD

Brigadier-général T.J. Lawson, commandant, CMR

Le capitaine de frégate Guy Phillips, représentant du juge-avocat général, Collège militaire royal du Canada

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.

Le major Michael Boire

Le major Douglas Delaney

Rocky J. Dwyer, Ph. D.

Le lieutenant-colonel Michael Goodspeed

Le major John Grodzinski

David Hall, Ph. D.

Le capitaine de frégate Greg Hannah

Michael Hennessy, Ph. D.

Hamish Ion, Ph. D.

Phillippe Lagassé

L'adjudant-chef R. D. Lamothe

Le lieutenant-colonel David Last

Chris Madsen, Ph. D.

Sean Maloney, Ph. D.

Brian McKercher, Ph. D.

Paul Mitchell, Ph. D.

Le major (retr.) Jean Morin

Scot Robertson, Ph. D.

Stéphane Roussel, Ph. D.

Elinor Sloan, Ph. D.

Joel Sokolsky, Ph. D.

Le colonel (retr.) Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La *Revue militaire canadienne* est entièrement bilingue; lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] dans le renvoi indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la *Revue* rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

Eh bien, malgré un départ très lent, le printemps a fini par resplendir dans notre vaste pays de neige! Pour célébrer cette nouvelle saison remplie de promesses, nous proposons cette fois-ci un panier d'articles fort variés qui, nous l'espérons, suscitera intérêt et débat chez notre lectorat.

Dans le présent numéro, le colonel Bernd Horn, collaborateur régulier de la *Revue militaire canadienne*, fait un compte rendu explicite et direct des récentes opérations de combat en Afghanistan. Le colonel Horn omet, par modestie, de mentionner qu'il faisait justement une visite de liaison à son ancienne unité de commandement au moment de l'attaque ennemie.

Ensuite, Brian Bertosa jette un regard critique sur le Coran, l'autorité suprême pour toute question relative à l'Islam, et s'intéresse en particulier aux passages qui concernent le traitement des prisonniers de guerre et des non-combattants. Ce texte vise à fournir aux pays occidentaux et aux autres organisations présentes dans les pays musulmans une compréhension élémentaire des fondements conceptuels qui sous-tendent ce sujet très important et fort à propos. Pour sa part, Christopher Spearin traite des défis liés au maintien d'une solide unité d'opérations spéciales à l'intérieur d'une force armée relativement modeste, comme celle du Canada.

En ce qui a trait à la réflexion stratégique, les chercheurs américains Ryan Hendrickson, Jonathan Strand et Kyle Raney proposent une étude détaillée de l'opération *Artémis*, une mission de maintien de la paix qui a été dirigée par l'Union européenne en République démocratique du Congo en 2003. Dans le cadre de leur analyse, ils évaluent la nécessité d'établir une politique étrangère et de sécurité commune à l'ensemble du continent européen et font le point sur le leadership démontré à ce chapitre par Javier Solana, ancien secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et haut-représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune depuis 1999. L'article du major Ken Craig examine le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, signé dans les années 1970, au regard des préoccupations et des défis de l'heure.

Andrew Godefroy, Ph. D., nous donne un petit avant-goût d'un projet beaucoup plus vaste entrepris par la Direction des concepts et de la doctrine stratégiques de la Force terrestre. Le projet en question consiste en une fine analyse du processus de perfectionnement des capacités militaires tel qu'il s'est développé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En plus de mettre l'accent sur la conception doctrinale du processus, cet article fait le lien entre les tout premiers progrès accomplis à ce chapitre, les capacités actuelles et les besoins futurs.

Comme le montre la couverture, le lundi de Pâques 2007 marque le 90e anniversaire de la bataille de Vimy et la ré-inauguration du magnifique monument commémoratif, érigé pour la première fois en 1936. L'engagement sur la plaine française de Douai a été l'une des rares réussites remportées par les Alliés dans le cadre de l'infortunée bataille d'Arras en 1917; à ce titre, cet événement a été des plus marquants pour le jeune corps d'armée canadien. Même si, contrairement à la croyance populaire, ce ne fut pas un événement exclusivement canadien, il s'agissait néanmoins de la toute première bataille réunissant les quatre divisions canadiennes. Malgré la perte de 10 000 hommes, la crête a été arrachée aux Allemands et n'a jamais été reprise pendant toute la durée de la guerre. Ce succès obtenu par les unités d'infanterie canadiennes, avec le soutien de l'armée britannique, a peut-être, plus que toute autre chose, insufflé au corps d'armée un profond sentiment d'accomplissement et de fierté au combat. La motivation, la confiance et l'estime de soi générées par cette belle réussite allaient sans doute servir aux membres du corps canadien pendant les rudes combats qui les attendaient. Afin de célébrer cette victoire hautement significative pour le Canada, Ken Reynolds, Ph. D., officier adjoint à la Direction de l'histoire et du patrimoine, rappelle le dévoilement du monument commémoratif de Vimy par le roi Édouard VIII en juillet 1936, 19 ans après la bataille; il commente aussi le pèlerinage organisé en ces lieux et la représentation canadienne à l'événement. Gordon MacKinnon, pour sa part, fait une chronique sur la carrière et la mort du major général Malcolm Smith Mercer, l'officier canadien le plus haut gradé à être tué par un tir ami pendant la Première Guerre mondiale. Le général Mercer, un réserviste, a été le premier officier général à commander le Corps expéditionnaire canadien de la 3e Division. Envoyé en reconnaissance sur la ligne de front aux premiers jours de la désastreuse offensive de la Somme en 1916, cet officier brave, ingénieux et consciencieux a été touché mortellement par des éclats de bombe alors qu'il se trouvait en terrain neutre.

Nous offrons ensuite un pot-pourri d'opinions sur une variété de sujets : la protection des renseignements personnels et le maintien de l'effectif au sein des services du renseignement militaire; les objectifs de recrutement de l'armée et la solution proposée par un soldat pour mieux les atteindre; les problèmes budgétaires liés à la comparaison des forces armées entre les pays. Un de nos collaborateurs expose également son point de vue sur une possible stratégie nationale de sécurité façonnée à l'ère d'un gouvernement intégré et un autre pose un regard nouveau sur le mythe canadien du maintien de la paix. Dans la rubrique *Commentaire*, Martin Shadwick aborde la question de l'Arctique, et, comme à notre habitude, nous clôturons ce numéro avec une sélection de critiques de livres.

En attendant l'été, je vous souhaite une bonne lecture.

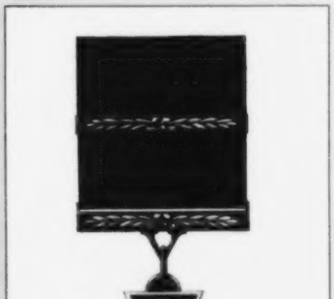
David L. Bashow
Rédacteur en chef

VAILLANCE MILITAIRE

La gouverneure générale du Canada pose avec les premiers récipiendaires des nouvelles décorations de la vaillance militaire, le 21 février 2007. Assis, de la gauche vers la droite : le major Fletcher, le général Hillier (chef d'état-major de la Défense), Son Excellence la très honorable Michaëlle Jean, le sergent Tower. Debout, de la gauche vers la droite : le caporal-chef Fitzgerald, le capitaine Prohar, le sergent Denine et le caporal Lamont.

Le 6 février 2007, Son Excellence la très honorable Michaëlle Jean, gouverneure générale et commandante en chef du Canada, a annoncé la remise de quatre nouvelles décorations de la vaillance militaire à des membres des Forces canadiennes qui ont récemment fait preuve de bravoure et de dévouement au combat. C'est le 19 février que les quatre récipiendaires présentés dans notre dernier numéro ont été officiellement honorés. À cette occasion, la gouverneure générale a aussi remis l'Étoile de la vaillance militaire au major William Fletcher et la Médaille de la vaillance militaire au capitaine Derek Prohar, deux des plus récents récipiendaires. Madame Jean a déclaré que ces distinctions ont pour but de souligner la vaillance, le courage, l'abnégation et le dévouement des militaires face à des situations extrêmement difficiles. « L'isolation [sic], les tirs intenses, les blessures, la confusion et la mort. Voilà ce [à quoi s'exposent] nos soldats en Afghanistan. Chaque Canadienne et chaque Canadien qui apprend leurs actes de bravoure [...] se rend compte de l'ampleur des difficultés que nos forces armées rencontrent et mesure toute l'envergure de leur courage. » Elle a ajouté que ces médailles constituaient un puissant symbole de soutien à nos troupes. « [Les soldats] doivent voir que nous comprenons à quel point ce qu'ils font est difficile et que nous respectons leur engagement. Ces médailles ne sont qu'une façon de le leur dire. » Poursuivant ses remarques, la gouverneure générale a noté que les combats en Afghanistan exposaient les soldats canadiens aux affrontements les plus meurtriers depuis la guerre de Corée. « Cependant, l'expérience des forces en Afghanistan porte à croire que c'est dans les circonstances les plus éprouvantes que peuvent se manifester les qualités humaines les plus nobles. Des qualités telles que la loyauté, la bravoure, l'ingéniosité, la compassion, l'audace et une détermination sans borne. »

Peu après le premier déploiement de troupes canadiennes en Afghanistan, les autorités ont déterminé que les conditions sur le terrain justifiaient l'attribution de décorations de la vaillance militaire. Et c'est d'autant plus vrai que, ces derniers mois, des membres des Forces canadiennes ont posé des gestes courageux pour échapper aux hostilités des plus violentes. Trois médailles permettent d'honorer de tels actes de bravoure : la Croix de Victoria, l'Étoile de la vaillance militaire et la Médaille de la vaillance militaire. Elles ont été créées par Sa Majesté Elizabeth II, reine du Canada, le 1[er] janvier 1993, et peuvent être octroyées à titre posthume.



Croix de Victoria

Étoile de la vaillance militaire

Médaille de la vaillance militaire

La **Croix de Victoria** est décernée pour un acte de bravoure ou d'abnégation insigne ou pour le dévouement ultime au devoir en présence de l'ennemi.

L'**Étoile de la vaillance militaire** est décernée pour des services éminents accomplis avec courage face à l'ennemi.

La **Médaille de la vaillance militaire** est décernée pour un acte de bravoure ou de dévouement face à l'ennemi.

Les quatre soldats dernièrement honorés sont :

- le major William Hilton Fletcher, de St. Albert en Alberta (*Étoile de la vaillance militaire*);
- le caporal John David Makela, d'Ottawa en Ontario (*Médaille de la vaillance militaire*);
- le capitaine Derek Prohar, d'Avonlea en Saskatchewan (*Médaille de la vaillance militaire*);
- le major Michael Charles Wright, d'Oakville en Ontario (*Médaille de la vaillance militaire*).

À titre de commandant de la Compagnie C de la Force opérationnelle en Afghanistan de janvier à août 2006, le major Fletcher a fait preuve de bravoure extraordinaire à plusieurs reprises en s'exposant à des tirs intenses en menant avec succès ses troupes à l'assaut de positions ennemies fortement défendues. À deux occasions, des tirs ennemis ont atteint des soldats à ses côtés. Il leur a immédiatement prodigué les premiers soins avant de continuer à mener les assauts subséquents. Au cours de ces combats et d'autres qui ont suivi, son courage désintéressé, son sens tactique et son commandement efficace ont permis à sa compagnie de vaincre un adversaire déterminé.

Le 16 octobre 2006, en Afghanistan, le caporal Makela a empêché un kamikaze de commettre un attentat suicide contre sa patrouille de logistique de combat. En tant que canonnier de tourelle assurant la protection du convoi, il a correctement identifié le véhicule suspect comme étant une voiture piégée. Malgré la probabilité d'une explosion, il est demeuré exposé, et a fait feu, provoquant ainsi la détonation prématurée de la voiture piégée. L'explosion a enflammé le véhicule du caporal Makela, le brûlant grièvement. Ses actes courageux ont sans contredit empêché le kamikaze d'atteindre sa cible et sauvé la vie des autres soldats du convoi.

À titre d'officier de liaison au sein des Forces spéciales des États-Unis en Afghanistan pendant la bataille de Sperwan Ghar, du 5 au 12 septembre 2006, le capitaine Prohar agissait en tant que mitrailleur arrière à bord du véhicule du chef de bataillon. Il a été blessé par un dispositif explosif improvisé au cours d'une embuscade ennemie d'une violente intensité. Malgré ses blessures, il a continué les tirs de riposte et aidé le commandant à maîtriser l'attaque, permettant ainsi la prise d'une position-clé. Ses actions et son courage lui ont valu le respect des soldats alliés des Forces spéciales des États-Unis.

Le soir du 19 août 2006, le major Wright, de la Compagnie Alpha de la Force opérationnelle en Afghanistan, a fait preuve de courage et de leadership remarquables au combat. Chargées de renforcer la sécurité dans le centre du district de Panjwayi, ses troupes ont été rapidement prises à partie et encerclées par une force ennemie beaucoup plus importante. Sous l'intensité des tirs d'artillerie et de grenades propulsées par fusée provenant de toutes les directions, il a refusé les renforts pour des raisons de sécurité et a mené ses troupes assiégées à déjouer les plans de l'ennemi, infligeant à ce dernier d'importantes pertes. Grâce à son courage et à son leadership, il a vaincu une imposante force ennemie sans aucune perte pour les Forces canadiennes.

Le caporal Makela et le major Wright seront honorés de façon officielle en temps opportun.

GG2007-0028-004

Le major William Hilton Fletcher, É.V.M., CD, reçoit l'Étoile de la vaillance militaire.

GG2007-0028-011

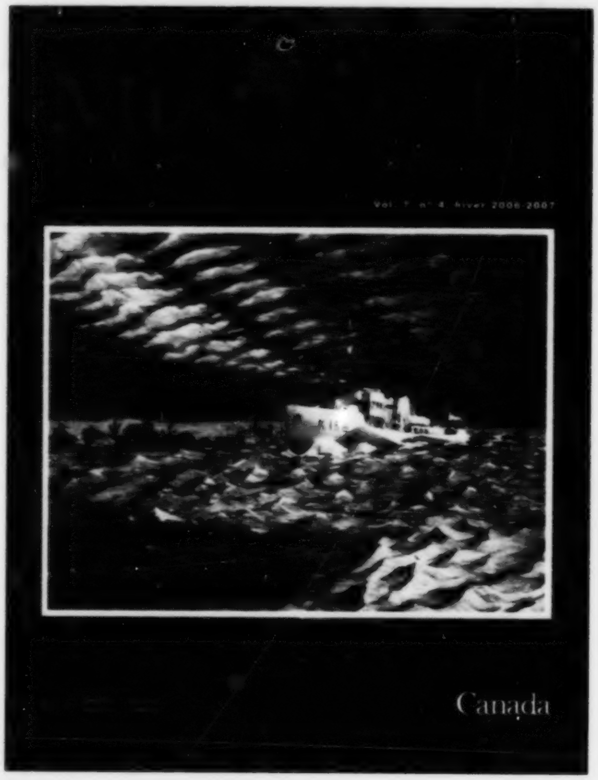
Le capitaine Derek Prohar, M.V.M., reçoit la Médaille de la vaillance militaire.

LETTRE À LA RÉDACTION

Référence : Major Andrew Godefroy, « Disparité des forces ou disparité des connaissances? », *Revue militaire canadienne*, vol. 7, n° 4, hiver 2006-2007, en réponse à « La fin de l'asymétrie : Disparité des forces et buts de la guerre » de Peter Denton, paru dans la *Revue*, vol. 7, n° 2, été 2006.

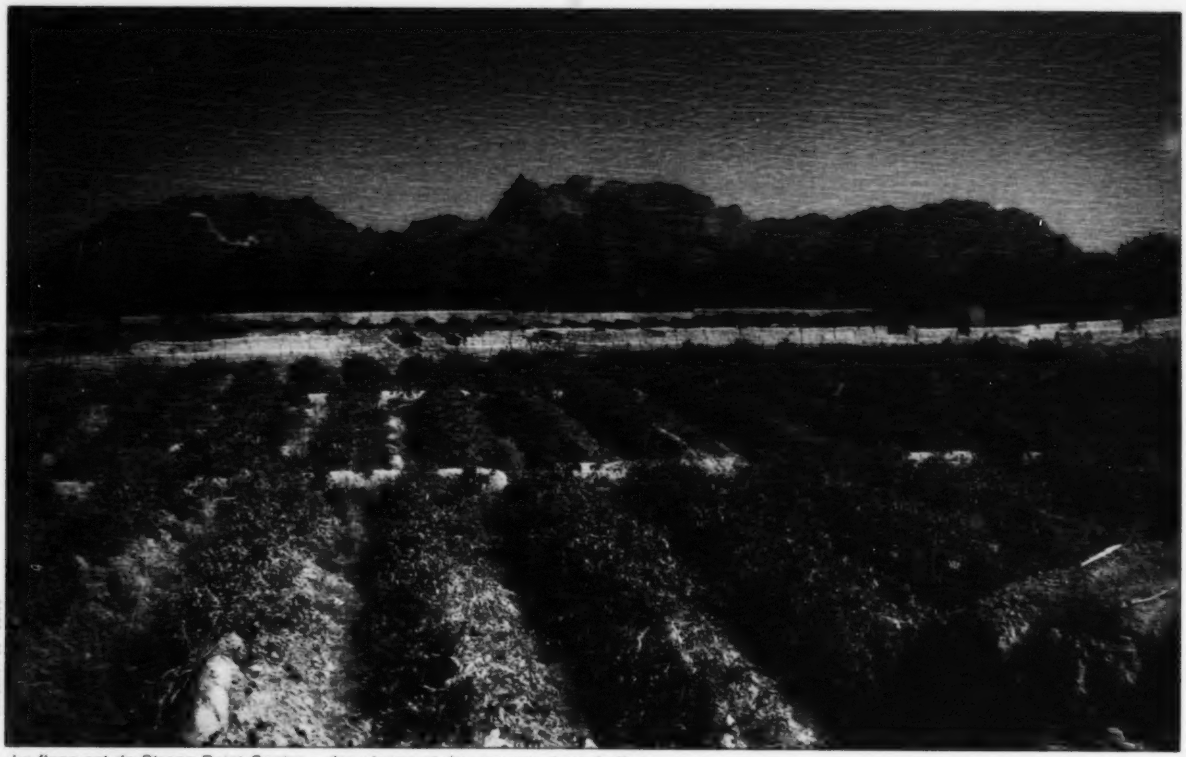
La réaction d'Andrew Godefroy à mon article dans la *Revue militaire canadienne* est à la fois excessive et présomptueuse. Partant de son approche *ad hominem* à l'égard des erreurs de fait et de compréhension, elle démontre le fossé cognitif qui semble exister entre la planification militaire et le genre d'opérations qu'exige la vraie sécurité au XXI^e siècle. C'est Godefroy, et non pas moi, qui choisit d'illustrer ce fossé en se référant à l'Iraq et à l'Afghanistan, mais je suis d'accord avec son choix et je serais heureux d'avoir un débat de fond sur le sujet ainsi que sur le rôle et la configuration future des Forces canadiennes dans le journal dont il est rédacteur.

Peter H. Denton, Ph.D.
Professeur agrégé d'histoire
Coordonnateur régional (Manitoba)
Division des études permanentes
Collège militaire royal du Canada



Défense nationale, photo AR2006-S002-0105, du capitaine Edward Steward, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, R2

Un char C2 *Leopard* de l'Équipe de combat de la Compagnie « Charles », 1^er Bataillon, Groupement tactique du Royal Canadian Regiment, quitte la base d'opérations avancée de Ma'Sum Ghar, en route vers Howz-e-Madad, en Afghanistan.



Collection de l'auteur

Le flanc est de Strong Point Centre – des vignes et des murs en terre battue.

LA DÉFENSE DE STRONG POINT CENTRE – LA JOURNÉE DU 14 OCTOBRE 2006

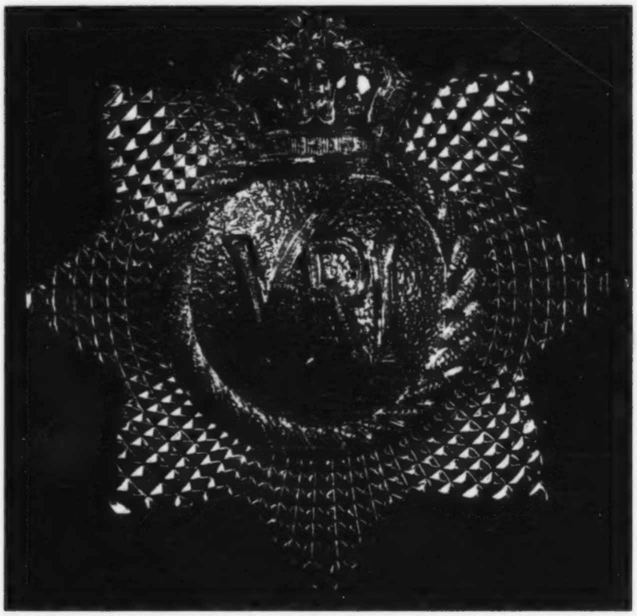
par le colonel Bernd Horn, OMM, CD, Ph.D.

La journée avait commencé comme toutes les autres, il semble, sous un ciel bleu dégagé. Bien qu'il fut encore tôt le matin, l'implacable soleil tapait déjà assez fort sur les membres de la Compagnie « Charles », une unité du groupement tactique du 1er Bataillon, The Royal Canadian Regiment, également connu sous le nom de Force opérationnelle 3-06. Ces soldats canadiens venus de Petawawa, au nord de l'Ontario, ne s'inquiétaient pas tant de la chaleur. Ce qui les irritait le plus, c'était la poussière constante soulevée par le *moindre* mouvement, que ce soit le passage d'un véhicule, d'une personne ou du vent. Le sable, fin comme de la poudre de talc, couvrait tout, et rien ne pouvait se garder propre. Pour empirer la situation, les perpétuelles puces de mer et les mouches ne cessaient de torturer les soldats.

Dans la foulée de l'opération *Médusa* menée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Compagnie « Charles » a été déployée dans les avant-postes renforcés, le long d'une nouvelle route en construction, dans la région Pashmul de la province de Kandahar, au sud de l'Afghanistan. Cette opération offensive avait pour but de déloger et de détruire les talibans, lesquels avaient fait de cette zone leur bastion. En fait, la province de Kandahar et plus précisément ce secteur représentaient le centre vital du mouvement taliban. Au début de septembre 2006, la brigade multinationale de la Force internationale d'assistance à la sécurité, dont le potentiel s'appuie sur la puissance de combat de la Force opérationnelle 3-06, a lancé une offensive contre les militants, tuant des centaines et forçant les autres à se retirer.

La guerre, cependant, était loin d'être terminée. Des talibans endurcis se sont rapidement infiltrés de nouveau dans le secteur. Ils se sont simplement fondus dans le paysage et parmi la population locale. Ils ont adopté des tactiques de guérilleros et de terroristes, intimidant les habitants et faisant pression sur ces derniers pour qu'ils donnent appui aux insurgés. Ils ont aussi posé des dispositifs explosifs de circonstance et des mines, déployé des kamikazes dans des véhicules, sur des bicyclettes et à pied et mené des attaques à la sauvette contre des forces de la coalition dans tout le secteur. Pareils ennemis étaient habiles et extrêmement intelligents. Ils ont vite saisi les limites des capacités de la coalition et les contraintes imposées par ses règles d'engagement. Armés de ces connaissances, les talibans ont passé promptement à la réplique, obtenant certains résultats. La situation s'est donc de nouveau dégradée sur le plan de la sécurité et les pertes canadiennes ont commencé à se multiplier.

Le colonel Horn, *est officier d'infanterie et commandant adjoint des Forces d'opérations spéciales du Canada.*



L'insigne de coiffure du Royal Canadian Regiment

En dépit de ce regain d'activité des talibans après la destruction qui leur a été infligée durant l'opération *Médusa*, le quartier général de la Force internationale d'assistance à la sécurité, de même que les autorités afghanes et les gouvernements internationaux insistaient que l'on poursuive les efforts de reconstruction afin de démontrer que l'on faisait malgré tout des progrès dans cette mission. Le groupement tactique a fait ce qu'il pouvait, alors qu'il était encore aux prises avec les talibans dans un combat mortel.

La construction de la route semblait un bon point de départ et pourrait remplir une fonction double. D'abord, cela répondrait aux besoins de sécurité. La seule voie d'accès était une piste étroite qui serpentait à travers un terrain canalisant strictement surveillé et coupait par des zones bâties et un enchevêtrement d'édifices. Dans ces conditions, il était impossible d'en assurer la sécurité et c'était un cauchemar que de l'emprunter. La plupart des véhicules blindés étaient simplement trop grands pour pouvoir l'utiliser. D'ailleurs, les dispositifs explosifs de circonstance et les embuscades représentaient une menace constante dans ce milieu qui favorisait les attaquants.

La nouvelle route dessinerait donc un passage de 100 mètres de large au milieu des champs de marijuana et de culture de raisin. D'une bonne largeur et d'un tracé rectiligne, elle faciliterait les tâches d'observation, de contrôle et de sécurité. Plus important encore, cette route moderne et facilement accessible, qui serait par la suite pavée, offrirait aux fermiers de la région une excellente voie d'accès pour amener leurs produits au marché et y faire commerce. Elle leur permettrait de se rendre de la fertile vallée de la rivière Arghandab jusqu'à la route 1, l'artère principale menant à Kandahar et au-delà.

« Les talibans harcelaient constamment les soldats dispersés dans le secteur. »

Mais avant que ces deux grandes retombées ne se concrétisent, il faut d'abord terminer la construction de la route. Ce n'était pas une mince affaire. Les talibans harcelaient constamment les soldats dispersés dans le secteur. Ils posaient discrètement, à la faveur de la nuit, des engins explosifs de circonstance ainsi que des mines dans la rigole sablonneuse qui servait de route. Ils déployaient également de petites équipes qui essayaient de surprendre et d'attirer les Canadiens dans un guet-apens. Ils avaient déjà réussi à immobiliser deux bouteurs et plusieurs autres véhicules en utilisant des engins explosifs et des mines.

Le groupement tactique avait une tâche formidable devant lui. La zone d'opérations couvrant près de 60 000 kilomètres carrés, il se trouvait largement dispersé. Pire encore, la Force opérationnelle 3-06 avait déjà subi des pertes au combat : 15 morts et 85 blessés. Les renforts étaient peu nombreux; malgré cela, le plan des congés était respecté, et les soldats qui en avaient droit partaient pour les trois semaines de congé prévu pendant leur affectation de six mois.

Compliquant davantage la situation, le terrain se présentait en véritable cauchemar, en termes militaires. Les champs de cannabis, hauts de près de neuf pieds, obstruaient la visibilité, même depuis la tourelle d'un véhicule blindé léger du type LAV III. Par ailleurs, ces plantes absorbaient très facilement l'énergie et la chaleur. Il était donc très difficile pour les soldats d'observer ce qui se passait dans ces forêts de marihuana au moyen de leur équipement de surveillance thermique. La tentative de mettre le feu aux plantations en utilisant du phosphore blanc ou du carburant diesel s'est également avérée futile parce que les herbes étaient encore trop humides. Ces facteurs réunis laissaient aux talibans le champ libre pour circuler à leur guise.

Là n'était cependant qu'une partie du problème. Le paysage était pour le reste marqué par des vignes qui recouvraient des rangées de murs en terre battue hauts d'un mètre et espacés d'environ un mètre. Ces murs offraient aux talibans une couverture supplémentaire d'où ils pouvaient lancer leurs tirs ou se déplacer dans le champ de bataille. La zone comptait aussi des bâtiments de toutes sortes, des complexes et d'autres murs ainsi que des cabanes de passerillage hautes de 10 mètres dans lesquelles des meurtrières avaient été creusées. Ces constructions, et de nombreuses autres bâtisses, constituaient des forteresses pratiquement imprenables car leurs murs étaient épais de cinquante centimètres à un mètre et demi. Ils étaient faits d'un mélange de boue, de chaume et de paille, mais une fois séchés au soleil cuisant, ils étaient aussi solides que du béton et ne pouvaient être percés que par des munitions puissantes. En outre, le secteur entier était entrelacé de canaux qui permettaient de faire à pied des déplacements rapides et couverts, d'un bout à l'autre du champ de bataille.

Après des semaines de démarches visant à amadouer le gouvernement national afghan, celui-ci a finalement décidé d'envoyer des membres des Forces de sécurité nationale afghanes afin d'aider

la Compagnie « Charles » à assurer la sécurité dans la zone pendant la construction de la route. Mais même si sa présence a été accueillie positivement, cette force avait peu d'utilité pour la tâche à accomplir. Les soldats que l'armée nationale afghane avait envoyés possédaient certaines compétences sur le plan professionnel ainsi qu'un niveau d'instruction adéquat et ils étaient prêts au combat, tant que des militaires canadiens se trouvaient à leurs côtés, mais leur nombre était tout simplement insuffisant. Les autorités afghanes en avait promis 300, mais en ont envoyé qu'un petit groupe d'environ 40 pour porter secours aux Canadiens.

Par contre, les membres de la police nationale afghane étaient entièrement à l'opposé au chapitre de la qualité. Jeunes, non formés et relevant directement du gouverneur de la province, ils donnaient plutôt l'apparence de gangsters ordinaires que d'agents de police et se comportaient comme tel. Ils ne portaient aucun uniforme, étaient manifestement corrompus et inspiraient peu de confiance. Qui plus est, bon nombre d'entre eux étaient soupçonnés de nourrir des sympathies, voire une allégeance, à l'action des talibans.

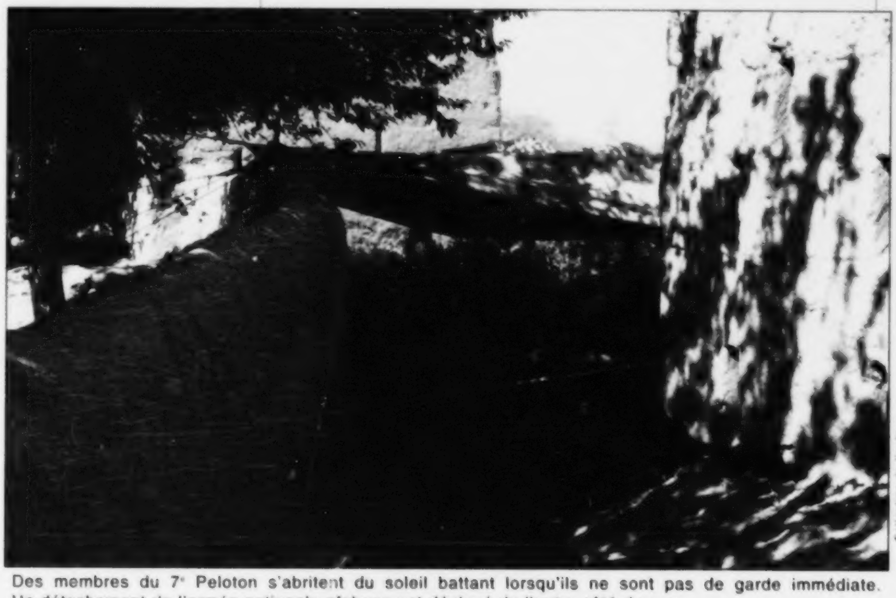
C'est dans ce contexte que la journée de la Compagnie « Charles » a commencé comme à l'accoutumé, dans ce qu'il convient d'appeler la version afghane du « Wild West ». Ainsi, le lieutenant-colonel Omer Lavoie, commandant expérimenté et endurci du groupement tactique, roulait sur la nouvelle route en construction avec son convoi de quatre véhicules pour coordonner les activités de ses sous-unités et aussi vérifier l'état des défenses et les progrès accomplis. Il a alors croisé les membres de la 1re section, 9e Peloton, de la Compagnie « C », (dont l'indicatif d'appel était 33A). Leur LAV III à mi-chemin entre les positions qu'occupaient les 7e et 9e Pelotons, avait sauté sur un engin explosif de circonstance en faisant marche arrière, et se trouvait dans un état communément appelé de « destruction mobilité », c'est-à-dire hors de service. Heureusement, il n'y avait eu aucun blessé. Cependant, la force opérationnelle venait juste de perdre un autre véhicule précieux qu'il serait difficile de remplacer.

Fait important, l'explosif avait été placé au milieu de la route inachevée, à environ 400 mètres de la position défensive du 7e Peloton, situé au même endroit qu'un petit détachement de l'armée nationale afghane. Personne ne comprenait donc aucunement comment cela aurait pu se passer. Comment les « fantômes de Panjwayi » avaient-ils réussi à passer inaperçus? Mais les attaques de ce genre étant chose courante, les efforts se sont vite portés sur la récupération du véhicule pour le ramener dans la zone de rassemblement, à savoir la base de patrouille Wilson.

La journée avançait et les membres du 7e Peloton poursuivaient la surveillance sous une chaleur de plus en plus accablante. Ceux qui n'étaient pas de service dans le LAV III ou à un poste de sentinelle s'étaient abrités sous une bâche, se protégeant derrière un mur bas. Ce mur était situé entre deux bâtiments qui avaient été partiellement détruits pendant l'opération *Médusa*. Un détachement de l'armée nationale afghane s'était installé dans un canal creusé du côté opposé du mur. Les militaires afghans assuraient la garde dans plusieurs postes d'observation construits pour commander la vieille route et le terrain plus à l'ouest.

Voilà maintenant 23 jours que les membres du peloton manœuvraient en campagne dans un milieu hostile. Ils se couchaient, prenaient leurs repas et essayaient de se détendre dans la saleté qui les entouraient. *Lorsque* les soldats pouvaient dormir, c'était sur des matelas de type Therm-a-Rest™ posés par terre, et leur gilet pare-balles à côté. L'eau était rare et les installations sanitaires faisaient défaut; il n'était pas question de faire la lessive et l'hygiène personnelle était limitée. La poussière constante couvrait tout et rendait difficile l'entretien des armes et des véhicules. Les conditions étaient primitives : c'est le moins qu'on puisse dire.

Vers 11 h, un message radio signalait la présence de trois talibans à l'ouest de la position du 7e Peloton. L'adjudant Ray McFarlane, adjudant et commandant adjoint du peloton, ainsi que le sergent Donovan Crawford, ont tôt fait de coordonner les opérations avec le détachement de l'armée nationale afghane. Il a fallu de la patience et une foule de gestes plutôt novateurs pour instruire le dirigeant afghan, qui comprenait un peu l'anglais, et enfin mobiliser ses troupes. Le 7e Ppeloton étant tout proche, son mortier de 60 mm prêt, une petite patrouille de l'armée afghane s'est déplacée sur plusieurs centaines de mètres à l'extérieur pour enquêter.



Collection de l'auteur

Des membres du 7e Peloton s'abritent du soleil battant lorsqu'ils ne sont pas de garde immédiate. Un détachement de l'armée nationale afghane est déployé de l'autre côté du mur.

« Entre-temps, à plusieurs kilomètres plus au sud, les membres du 9e Peloton étaient à leur poste. »

Peu de temps après, des voies excitées résonnent à proximité, suivies du bruit caractéristique que fait une grenade propulsée par fusée RPG 7 et de tirs d'armes légères. En quelques minutes, les soldats afghans sont revenus avec de grands sourires, faisant des gestes de la main en disant simplement « talibans partis ». L'adjudant McFarlane n'était pas en mesure de s'assurer si les talibans avaient été tués ou s'ils avaient simplement pris la fuite. À ces deux questions, les soldats de la patrouille de l'armée nationale afghane ont répondu par les mêmes grognements et hochements de tête. Néanmoins, la menace semblait avoir disparu pour le moment.

Entre-temps, à plusieurs kilomètres plus au sud, les membres du 9e Peloton étaient à leur poste. Celui-ci avait été nommé, à juste titre, Strong Point Centre, parce qu'il était situé au milieu du réseau de défense du groupement tactique. Ce réseau était installé le long de la nouvelle voie, partant de la Base de patrouille Wilson sur la route 1 jusqu'à l'imposant massif montagneux Ma'Sũm Ghar. C'est là que la Compagnie « A », détachée du 2e Bataillon, Princess Patricia's Light Infantry, construisait la nouvelle base d'opérations avancée de Zettlemeyer. Le poste fortifié de Strong Point Centre constituait une formidable position construite autour d'une énorme structure de terre et établie sur un petit affleurement rocheux qui dominait la route et ses abords.

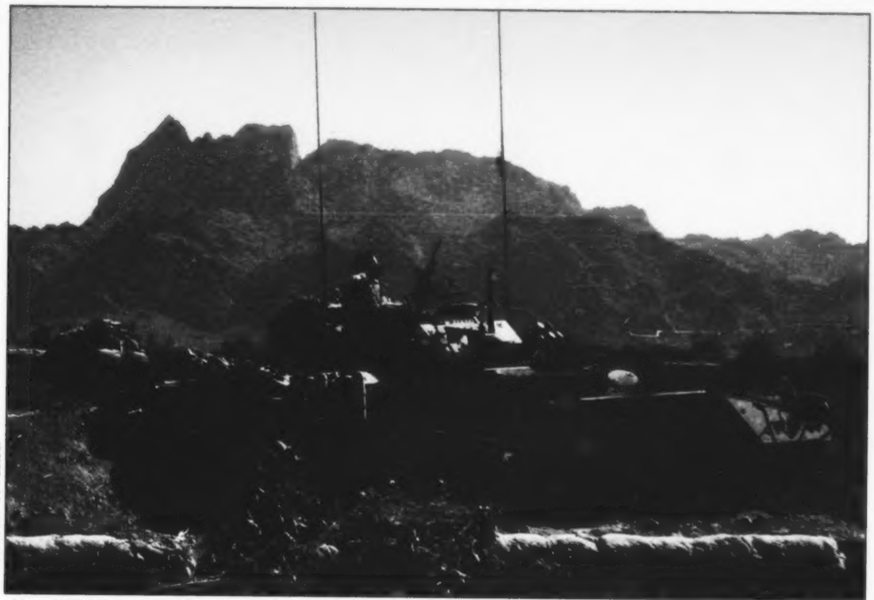
Défense nationale, photo de C.L. Penney, Caméra de combat

Des membres du 7e Peloton donnent un appui à l'armée nationale afghane lors d'opérations à Pashmul.

Le peloton a profité des caractéristiques naturelles du terrain pour établir sa défense. Deux véhicule blindés légers LAV III étaient placés sur les flancs et couvraient l'approche ouest de la route. Devant eux, se trouvait une bande sablonneuse de 100 mètres, tandis qu'au-delà, il y avait des plantations de marijuana, de vignes et un assortiment de cabanes en terre et de huttes de séchage de raisin. Les champs de vision étaient limités. Abrité derrière le grand édifice en terre, centre de la position défensive, se trouvait un autre véhicule blindé léger protégé de l'autre côté par un mur naturel. Le LAV III pointait son canon meurtrier vers le nord, couvrant ainsi l'entrée de la route. Pour terminer, il y avait deux trous de mitrailleuses creusés dans cet îlot surélevé qui constituait l'essentiel de Strong Point Centre. L'un de ces trous était orienté au sud pour contrôler la route tandis que l'autre faisait face à l'est pour couvrir le terrain à proximité, surtout les vignes qui s'étendaient jusqu'à la position défensive. Le peloton avait également renforcé cette forteresse naturelle par une série de murs en sacs de sable pour assurer une protection additionnelle et des positions de combat.

Tout comme les membres du 7e Peloton, les soldats partageaient leur temps entre un tour de garde dans le véhicule blindé léger ou dans les postes de mitrailleuse, et faire un brin de sommeil ou prendre un repas. Les effectifs étaient peu nombreux, car les membres de la section qui avait été victime de l'attaque ce matin-là subissaient un examen médical à la Base de patrouille Wilson pour vérifier si l'explosion avait fait des blessés parmi eux. Autre légère distraction au poste, le peloton accueillait un certain nombre de visiteurs. Par ailleurs, un chef de district local, accompagné de son garde du corps de la police nationale afghane ainsi que des membres du personnel chargé de la coopération civilo-militaire tenaient une réunion sur place pour discuter du progrès de la construction de la route. En outre, un cadreur de combat et un officier supérieur étaient également présents au poste, en visite d'assistance technique. Cependant, les incidents du matin semblaient n'être porteurs d'aucun présage funeste et ils étaient déjà en grande partie oubliés. Après tout, ce genre d'événements survenait pratiquement tous les jours dans ce théâtre d'opérations.

Pour en revenir au 7e Peloton, aux environs de 14 h 30, le canonnier installé dans la tourelle du véhicule blindé léger et surveillant la route dans la direction sud ainsi que les vastes champs à l'est, a interpellé l'adjudant McFarlane. Au loin dans les champs de vignes, à une distance d'environ 200 à 300 mètres, six hommes, des « fermiers » à première vue puisqu'ils ne portaient pas d'armes, se dirigeaient calmement en file indienne vers le sud, où se trouvait, à environ 400 mètres de la position du 7e Peloton, une grande hutte de séchage de raisin. Les règles d'engagement interdisaient de tirer sur des civils non armés, peu importe si



Collection de l'auteur

Un véhicule blindé léger LAV III du 7e Peloton surveille la nouvelle route.

était confiant de la position actuelle, bien située et facile à défendre.

En attendant l'arrivée des véhicules, Corby a tenté de s'entretenir avec le chef du district, mais ce dernier n'a pas daigné lui parler. Il s'est donc tourné vers le commandant du détachement de coopération civilo-militaire, l'adjudant-chef Fred Gratton. Mais en moins de 10 minutes, Corby a été interrompu à trois reprises par le chef de district qui demandait sans cesse quand sa voiture allait arriver. Dans le même intervalle, le chef de district a reçu deux appels sur son téléphone cellulaire et en a lui-même placé un autre. Il semblait avoir terriblement hâte de partir.

ces derniers avaient des apparences suspectes. Les talibans étaient [illegible] conscients de cette contrainte et en profitaient pour se mêler aux fermiers ordinaires. L'un des plus grands défis dans un tel milieu consiste à distinguer l'ami de l'ennemi. Les soldats de la force opérationnelle ont à maintes reprises aperçu dans les champs des hommes en âge de combattre, mais il était difficile de déterminer s'ils étaient des fermiers légitimes ou des talibans déguisés. La région étant semée de nombreuses caches d'armes, l'ennemi pouvait facilement passer de taliban à fermier et inversement, en un clin d'œil. En raison du manque de personnel, il était quasi impossible de déterminer qui était l'ennemi, tout comme s'imposer physiquement sur le terrain et le ratisser à la recherche d'armes.

Par manque de ressources pour dépêcher une patrouille de reconnaissance, l'adjudant McFarlane a tenté d'envoyer des membres de l'armée nationale afghane pour vérifier la situation. Mais les responsables afghans ont eux aussi prétendu qu'ils ne disposaient pas des effectifs nécessaires pour aller scruter le groupe suspect. Sans les Canadiens à leurs côtés, les soldats afghans n'osaient pas s'aventurer à l'extérieur; c'était aussi simple que cela. McFarlane n'avait donc pas d'autre choix que de continuer à surveiller les individus en cause aussi longtemps que possible. Il n'est pas étonnant que les prétendus fermiers ont rapidement disparu dans le dédale des murs, bâtiments et végétation.

Vers 14 h 50, les visiteurs ont commencé à se rassembler à l'avant de la position pour attendre le convoi du commandant. Le lieutenant Ray Corby, commandant du 9e Peloton, avait pris la direction de l'unité trois semaines auparavant, au moment où les pertes subies dans les premiers jours de l'opération *Médusa* avaient occasionné un remaniement du personnel. Corby était fier de son peloton et de tout ce que les membres avaient déjà enduré, et il

Le lieutenant-colonel Lavoie est arrivé au poste Strong Point Centre vers 14 h 55 et il est descendu pour discuter brièvement avec le lieutenant Corby des détails de l'incident aux explosifs de circonstance survenu plus tôt. Pendant ce temps, les visiteurs venus au poste étaient en train d'embarquer dans les véhicules qui constituaient le quartier général tactique du commandant (indicatif d'appel 9 Tac). Juste à ce moment, une alerte en cas de menace retentit dans l'air : « La position canadienne était sous la menace imminente d'une attaque ». Les coordonnées de quadrillage fournies indiquaient un emplacement beaucoup trop près de la position actuelle des soldats pour qu'ils se sentent à l'aise. Ils avaient appris en effet à redouter ces alertes car, plus souvent qu'autrement, celles-ci se révélaient exactes. À l'intérieur de Strong Point Centre, l'alerte fut transmise verbalement au lieutenant Corby. Cependant, alors qu'il décidait de la ligne de conduite à prendre, l'initiative lui fut soutirée brutalement. Il ne s'est même pas écoulé une minute du moment où il reçut l'avis quant le raffut éclata.

Le barrage initial de tir ennemi a pris les soldats de la Compagnie « Charles » complètement par surprise. L'attaque fut nourrie par des grenades propulsée par fusée. Au moins trois avaient été lancées successivement, prenant pour cible le peloton (indicatif d'appel 33B) qui surveillait le périmètre au sud-ouest de la position, un fossé vide sur le flanc ouest ainsi que le poste d'observation au sud-est, où se trouvait une mitrailleuse polyvalente C-6. De nombreux tirs d'armes légères ont également été lancés contre la position, certains tombant non loin et soulevant des nuages de poussière sur la nouvelle route, d'autres sifflant au-dessus des troupes de la Compagnie.

Le lieutenant Corby était en train de discuter de la ligne de conduite du peloton avec le sergent Jamie Walsh. Dès que les grenades et les tirs d'armes légères ont commencé

à pleuvoir, Corby et Walsh ont immédiatement réagi. Ils se mirent à l'abri en plongeant derrière une petite berme à l'arrière du véhicule blindé léger (indicatif d'appel 33C), situé au centre de la position. De leur point d'observation, ils pouvaient voir, au sud-ouest, de la fumée qui montait du sommet des arbres et des champs de marijuana, ainsi que des balles qui faisaient voler le sable de la nouvelle route dans leur direction. La poussière a vite obscurci la visibilité. Cependant, il semblait que l'attaque venait surtout de l'ouest, l'ennemi profitant du ciel ensoleillé pour cacher ses mouvements et aveugler ses cibles.

Collection de l'auteur

Des soldats de la Compagnie « C » et des membres de l'armée nationale afghane arrêtent un véhicule et interrogent ses occupants, des agents de la police nationale afghane en tenue civile.

Les soldats de garde ont aussitôt riposté. Les canons de 25 mm placés sur les véhicules blindés légers, appuyés des lunettes de visée thermique qui permettaient de voir à travers la poussière, ont tonné, et des tirs de mitrailleuses légères et de mitrailleuses polyvalentes ont résonné. Les autres soldats ont immédiatement pris leurs positions de combat.

Au moment où l'assaut a été lancé, le soldat Jess Larochelle était posté dans le trou de mitrailleuse le plus au sud. L'attaque ennemie a déferlé sur lui comme une vague rebelle. Les explosions ont éclaté dans sa position alors que les balles et le shrapnel sifflaient dans l'air tout autour de lui. Larochelle croyait avoir des hallucinations quand il fut témoin de ce qui lui semblait être des mini-explosions éclatant au-dessus de son avant-poste. Il ne se doutait nullement alors que l'ennemi utilisait des grenades qui lançaient des ogives de 75 mm, des mini-munitions en grappe. Ces projectiles éclataient à leur tour, dispersant le shrapnel meurtrier à la manière d'un obus fusant. En dépit de ce feu nourri, Larochelle n'a pas cessé de riposter en tirant vers la cime des arbres contre ses ennemis invisibles.

Tout près de là, le quartier général tactique du commandant venait juste de démarrer quand une grenade siffla à l'arrière et explosa dans une boule de flamme à environ 80 mètres derrière le convoi. À peine quelques minutes plus tôt, le lieutenant-colonel Lavoie, commandant du peloton, et d'autres soldats se tenaient exactement à cet endroit. Les trois véhicules blindés légers et le véhicule blindé *Nyala* RG-31, qui constituait le quartier général tactique, se sont retournés et ont immédiatement commencé à tirer sur l'ennemi, ajoutant une énorme quantité de feu dans les champs et les bâtiments à l'ouest d'où provenait l'attaque. Une grêle de feu de riposte s'abattait maintenant sur l'ennemi.

Malheureusement, tout cela est venu un peu trop tard. Pendant que le martèlement des canons de 25 mm faisait écho dans le champ de bataille, le premier rapport de situation est venu résonner au-delà du bruit et a frappé comme une flèche en plein cœur : « Deux cas sans signes vitaux, trois blessés ». Voilà encore la froide réalité. Les talibans ne font pas le poids contre les forces occidentales, tant au plan de l'entraînement que de l'équipement. Ils se fient plutôt à l'élément de surprise, aux engins explosifs de circonstance, aux mines ou aux embuscades. Ils comptent sur le succès dans les 30 premières secondes d'un engagement avant qu'ils n'aient à subir une riposte nourrie. Encore une fois, ils ont eu de la chance.

L'équipage et la section du véhicule (indicatif d'appel 33B) se reposaient au moment où l'attaque est survenue. Le soldat Jesse Kezar se trouvait dans l'écoutille du conducteur et le caporal Jeremy Penney occupait le siège du canonnier quand le barrage initial de tir a éclaté. Le caporal Penney a essayé d'utiliser le canon de 25 mm, mais celui-ci s'est enrayé. Le caporal Darryl Jones s'apprêtait à entrer dans la tourelle par l'arrière du véhicule blindé léger quand la grenade propulsée par fusée a touché le véhicule près de la tour d'observation au laser. L'explosion a répandu du shrapnel partout, projetant des éclats de métal et d'explosifs mortels dans l'écoutille arrière du guetteur aérien et par-dessus la plate-forme arrière, tuant un soldat assis sur le banc gauche et en blessant un autre, assis sur le banc droit. Le même tir a également tué le commandant de section et en a blessé deux autres, qui étaient à l'arrière du véhicule.

Exactement au même moment, à 15 h, le 7e Peloton a également été attaqué. Les tirs de mitrailleuse RPK et de grenades propulsées par fusée qui faisaient rage ont pris les troupes par surprise. Les balles criblaient le mur contre lequel les soldats s'étaient appuyés quelques instants auparavant,

soulevant la poussière et forçant tout le monde à s'abriter. Les tirs provenaient de la hutte de séchage de raisin vers laquelle se dirigeaient les six « fermiers » plus tôt. Cependant, le peloton et les soldats de l'armée nationale afghane qui étaient proches, ont répliqué par des tirs en succession rapide contre l'ennemi. Au cours de l'engagement, de 20 à 30 talibans ont été aperçus dans ce seul secteur, mais malgré leur force, la situation a pu être maîtrisée.

Pour ce qui est du 9e Peloton, le sergent Walsh a organisé sa section pour mieux engager l'ennemi où celui-ci se trouvait. Il a posté le caporal Nick Damchuk, le soldat Jay Royer et le soldat Garret Achneepineskum derrière une petite berme, directement à l'arrière du LAV III (indicatif d'appel 33C), avec la tâche de diriger un tir de suppression vers l'ouest de la place forte. Le sergent Walsh a ensuite déployé le caporal Chris Saumure et le soldat Ed Runyon-Lloyd à l'avant du véhicule blindé léger pour observer l'activité ennemie à l'est. Le caporal Mike Lisk était dans la tourelle du véhicule (indicatif d'appel 33C) et le caporal-chef Rob Murphy l'a vite rejoint en utilisant la petite sortie de secours. Comme l'ennemi n'était pas actif dans leurs arcs primaires, c'est-à-dire dans le secteur nord-est, le caporal-chef Murphy a passé au-dessus de la tourelle pour se rendre à la plate-forme arrière du véhicule blindé léger afin de diriger le canon au sud-ouest. Il a tiré avantage de la hauteur de la mitrailleuse orientable pour tirer au-dessus de la structure élevée à l'avant, ajoutant ainsi une puissance de feu supplémentaire au combat. Pendant ce temps, le caporal Jeff Morin avait commencé à redistribuer des munitions à la section, puisque la cadence et l'intensité du combat avaient rapidement épuisé l'approvisionnement immédiat.

Au même instant, le lieutenant Corby a vite rejoint son quartier général, le véhicule blindé léger situé du côté nord, pour s'assurer qu'un compte rendu d'engagement avait été transmis. Comme il s'approchait du véhicule, il pouvait constater que ses occupants étaient aux prises avec un grand nombre d'ennemis directement à l'ouest. Le caporal Morgan Gonci se trouvait dans l'écoutille du conducteur juste avant l'attaque. Il pouvait sentir les premières fusées secouer le véhicule blindé léger quand elles ont éclaté tout près. Le caporal James White, installé sur le siège du canonnier, a lui aussi senti le véhicule chanceler alors que celui-ci avait été touché sur le côté avant droit par une grenade propulsée par fusée, arrachant un morceau de la partie supérieure de sa cabine blindée. Dès que l'attaque s'est déclenchée, le sergent Craig Dinsmore a grimpé par l'arrière du véhicule jusque dans le siège du commandant d'équipage, et le caporal Gonci s'est mis aussitôt à désigner des objectifs à partir de l'écoutille du conducteur. Pendant ce temps, le caporal Shane Robertson et le caporal Joey Paolini ont sauté à l'arrière du véhicule et ont relevé la rampe. Quand le lieutenant Corby est arrivé, il a frappé à plusieurs reprises sur la porte arrière jusqu'à ce qu'on lui ouvre. Il a alors demandé à Robertson et Paolini d'assurer la sécurité au nord afin d'empêcher l'ennemi de déborder leur position.

« Le barrage initial de tir ennemi a pris les soldats de la Compagnie « Charles » complètement par surprise. »

Corby a alors pris un écouteur et a transmis un compte rendu d'engagement complémentaire par le réseau officiel. Il a également demandé une mission de tir, en communiquant son emplacement exact, la distance par rapport à l'ennemi, et ses coordonnées relatives. Par un heureux hasard, le major Greg Ivey, chargé du commandement de la batterie affiliée, faisait partie du convoi du 9 Tac et s'apprêtait à demander l'appui de l'artillerie. Seulement 10 minutes après le début de l'attaque, des obus de 155 mm ont explosé avec un bruit retentissant qui a fait trembler le sol, à 400 mètres de distance, tout près de Strong Point Centre. En outre, un message est parvenu du réseau indiquant que des hélicoptères d'attaque *Apache* étaient en route.

Rassuré que l'on avait répondu à son ordre de tir, Corby a ensuite tenté de contacter ses sections par radio pour obtenir un portrait plus précis des combats. Il a commencé par le poste d'observation où se trouvait la mitrailleuse polyvalente puisqu'il occupait le point le plus élevé. N'ayant obtenu aucune réponse, Corby s'est alarmé. Il a placé un deuxième appel au véhicule (indicatif d'appel 33B) situé au sud. Le caporal Jones a fourni au commandant de peloton un rapport de situation depuis la tourelle du véhicule blindé léger de la 2e Section, l'informant de deux pertes, des cas sans signes vitaux. Il a également demandé le médecin attitré pour venir soigner trois autres soldats qui étaient blessés. Après avoir interrogé Jones au sujet de l'ampleur des blessures, Corby a déterminé qu'elles n'étaient pas critiques. Heureusement, il y avait un soldat sur place possédant les qualifications avancées qui pouvait administrer les premiers soins. Or l'intéressé, le caporal-chef Jeremy Leblanc, avait un besoin pressant de fournitures médicales supplémentaires. Corby a donc décidé de ne pas exposer le seul médecin affecté au quartier général du véhicule blindé léger, en lui demandant de traverser le terrain sous le tir nourri de l'ennemi. Il a plutôt saisi la trousse médicale et s'est rendu lui-même jusqu'à la 2e Section. Pendant ce temps, le caporal Paolini et le caporal Robertson, postés à l'extérieur du véhicule, ripostaient aux tirs de l'ennemi. À eux deux, ils avaient affaire à deux groupes séparés, cinq individus au total munis d'armes légères et de grenades propulsées par fusée, qui attaquaient leur seule position.

Sur la route elle-même, le convoi du commandant continuait de tirer sur les bâtiments, en direction de la forêt et des champs de marijuana. Le canon de 25 mm du véhicule (indicatif d'appel 9B2) commandé par le capitaine Chris French, officier des opérations avancées, était tombé en panne. Aussi, ayant reçu l'appel du quartier général du 9e Peloton indiquant un grand besoin de munitions, le capitaine French s'est rendu immédiatement à Strong Point Centre avec son véhicule. Laissant tomber la rampe, le caporal Nick Friesen et l'un des passagers ont saisi les lourdes boîtes de munitions et ont couru en terrain ouvert pour rejoindre le véhicule (indicatif d'appel 33) et livrer les fournitures tant attendues. Le caporal Robinson s'est aussitôt mis de la partie et a aidé à transporter les munitions.

un service de plus. L'insuffisance d'effectifs sur le terrain a obligé Corby a confié le commandement du véhicule à Leblanc qui, bien que blessé, a dirigé l'équipage pour le ramener à la Base de patrouille Wilson. Pendant que le véhicule de rechange (indicatif d'appel 33A) prenait sa place sur la ligne défensive, le 33B a quitté la zone à double vitesse. Grâce aux renforts, Corby a pu augmenter l'effectif du poste d'observation, fournissant au soldat Larochelle l'aide et le réapprovisionnement en munitions dont il avait tant besoin.

Défense nationale, photo AR2006-P020-0042, de C.L. Penney, Caméra de combat

Vue sud-ouest de Strong Point Centre, quelques minutes avant l'attaque. L'équipe de coopération civilo-militaire se trouve au milieu de la route, à côté d'un véhicule blindé léger LAV III servant de quartier général du commandant. Le gros de l'attaque est venu de la lisière des arbres, de l'autre côté de la nouvelle route.

Pendant que le véhicule 33B quittait le secteur à la hâte, le capitaine French est parti rapidement derrière lui. Pour des raisons de sécurité, il fallait que les véhicules voyagent au moins par deux afin que les soldats puissent assurer le soutien, la sécurité et l'aide du convoi au cas où l'un des véhicules tomberait victime d'une mine, d'un engin explosif de circonstance ou d'une embuscade. D'ailleurs, les combats intenses avaient épuisé les stocks de munitions et, malgré les réapprovisionnements, il y avait un besoin urgent de munitions supplémentaires. Le véhicule 9B2, du quartier général tactique du commandant, était l'un des seuls véhicules disponibles pour accomplir cette mission. En l'occurrence, le lieutenant-colonel Lavoie est demeuré sur la ligne de tir pour assurer l'appui de feu nécessaire. Les ressources en personnel et en véhicules étaient si insuffisantes que l'impensable s'est avéré pratique. Ainsi, le commandant lui-même s'est retrouvé dans le vif du combat.

Une fois l'ennemi repoussé et les morts et les blessés évacués, le lieutenant Corby s'est tourné vers la question de sécurité de la position pendant la nuit. Il a rapidement donné des instructions au sergent Joe Power, le commandant de la 1re Section, dont le véhicule avait remplacé le véhicule 33B sur le flanc sud du poste renforcé, afin que ce dernier s'organise pour tenir la position durant la nuit.

À plusieurs kilomètres de là, les deux véhicules blindés légers qui venaient juste de quitter le poste renforcé ont défoncé les barrières de la Base de patrouille Wilson. La garnison entière, à l'exception des soldats qui montaient la garde, les attendait pour agir.

L'adjudant Steve Konyenburg et l'équipe médicale se sont immédiatement occupés des morts et des blessés et ont organisé l'évacuation sanitaire. Un hélicoptère américain *Blackhawk* était déjà en route, et il devait arriver d'une minute à l'autre. Pendant ce temps, l'adjudant Richard Melo et son équipe de travail se tenaient prêt à charger des munitions et des approvisionnements de combat. Le chargement des munitions a commencé dès que le véhicule 9B2 est arrivé et a abaissé sa rampe. Son intérieur a été pratiquement bourré de munitions, dans le moindre espace disponible jusqu'au plafond. On n'avait laissé libre qu'une petite place à l'arrière afin que les guetteurs puissent surveiller les écoutilles. En entendant le commentaire : « On sera vraiment cuit si on se fait frapper », le caporal Friesen a répliqué sèchement : « Au moins, nous ne sentirons rien du tout ».

Une fois le chargement terminé, il fallait organiser la récupération de l'ambulance *Bison* endommagée par une dépanneuse de 10 tonnes. Il restait cependant un problème majeur à régler, à savoir celui de trouver un deuxième véhicule d'escorte. Comme l'effectif de la Base de patrouille Wilson était déjà suffisamment appauvri, le capitaine French s'est approché des membres survivants de l'équipage du 33B et leur a simplement dit : « J'ai besoin de vous ». Tous, sans hésiter, se sont rapidement installés dans leur véhicule blindé léger et se sont joints au convoi de trois véhicules.

L'obscurité était déjà tombée quand le convoi a quitté la Base de patrouille Wilson. Il faisait complètement noir et les véhicules avançaient lentement sur le terrain sablonneux qui recouvrait la nouvelle route en construction. Le bruit des avions de chasse au-dessus de leur tête et des positions défensives était rassurant. Des avions de combat F-18 *Hornet* 18 et F-16 *Fighting Falcon* sont demeurés en poste toute la nuit pour assurer l'observation et fournir le tir nécessaire au besoin. À un moment donné, une frappe aérienne illumina

l'obscurité, comme un mur de feu de couleur orange vif, une image resplendissante bien qu'en quelque sorte funèbre.

Et puis, d'autres « irritants » du champ de bataille ont fait surface. Incapable de suivre le tracé de la route dans l'obscurité, le conducteur a causé l'enlisement de la dépanneuse de 10 tonnes et brisé l'arbre de transmission en tentant d'extirper le véhicule. En raison du tonnage de la dépanneuse et de la profondeur du sable, on ne pouvait pas utiliser le véhicule blindé léger pour dégager la dépanneuse lourde. Voilà donc *deux* véhicules en panne. De plus, le deuxième véhicule blindé léger d'escorte (indicatif d'appel 33B), dont la tourelle avait subi des dégâts un peu plus tôt, atteignait déjà son régime maximal. Ainsi, le véhicule 9B2 se trouvait dans une situation qui pourrait s'avérer périlleuse, deux autres étant tombés en panne et immobilisés non loin, l'un d'eux bourré de munitions.

De nouveau, le commandant a dû réorganiser ses maigres ressources pour accomplir la mission. Deux véhicules blindés légers du génie ont remorqué l'ambulance *Bison* jusqu'à la position du 9e Peloton afin de la mettre en sécurité pour la nuit. Ils se sont alors rendus près du 9B2, où l'un d'eux était demeuré pour assurer la sécurité tandis que l'autre est parti en escorte pour livrer les munitions à Strong Point Centre.

« À ce moment-là, les soldats de la Compagnie étaient engagés dans le combat depuis environ 15 à 20 minutes. »

Après le déchargement des munitions, le commandant a ordonné à la Compagnie « Bravo », plus précisément la 2e Section du 4e Peloton (indicatif d'appel 21B), de fournir des renforts au 9e Peloton pour assurer la sécurité de la position durant la nuit. Le lieutenant Corby disposait alors d'un quatrième véhicule blindé léger et d'un élément d'infanterie débarquée, ce qui lui permettait de renforcer son flanc nord.

Autre preuve que l'étendue de la zone d'opérations imposait des contraintes au groupement tactique : le lieutenant-colonel Lavoie a immédiatement confié un rôle de récupération et d'escorte à ses ressources dès qu'il s'est convaincu que la sécurité de Strong Point Centre était assurée. Le bouteur du génie qui avait servi à construire la route devait maintenant remorquer la dépanneuse de 10 tonnes jusqu'à la Base de patrouille Wilson, sous la protection du convoi du quartier général tactique du commandant. La tâche a été confiée au caporal-chef Lance Hooper, qui avait déjà vécu deux incidents où le bouteur qu'il conduisait avait sauté sur des explosifs.

Pendant ce temps, une nouvelle alerte de menace indiquait que l'ennemi planifiait de poursuivre ses attaques toute la nuit durant. Il semble qu'ils s'en tiendraient cependant à des actes individuels afin d'éviter les risques personnels. Les efforts précédents avaient été coordonnés,

Défense nationale, photo AR2006-P020-0010, de C.L. Penney, Caméra de combat

Le véhicule 33B, quelques minutes avant l'attaque.

aboutissant à cinq attaques menées simultanément dans la zone d'opérations du groupement tactique. Strong Point Centre avait été victime de l'offensive la plus importante. De toute façon, la menace toujours présente signifiait que le 9e Peloton devait demeurer à cent pour cent en état d'alerte et de préparation au combat, dès la tombée de la nuit sur le champ de bataille, soit vers 18 h 45, jusqu'au lever du soleil à 6 h.

« L'obscurité était déjà tombée quand le convoi a quitté la Base de patrouille Wilson. »

Durant toute la nuit, les soldats se sont relevés les uns les autres. Tandis que certains maintenaient la vigilance, d'autres nettoyaient leurs armes sur place en vue des combats à venir. On leur apportait de l'eau et des vivres au poste de combat, et ils se relayaient à tour de rôle pour manger et profiter de quelques instants de sommeil. Toute la nuit, le lieutenant Corby et son commandant adjoint de peloton, l'adjudant Robinson, sont demeurés en éveil et ont inspecté tous les secteurs afin de s'assurer que l'ensemble de la position était en sécurité.

À 7 h, le 4e Peloton est arrivé pour prendre la relève du 9e Peloton épuisé. Le processus s'est déroulé sans incident. Une section du 4e Peloton se trouvait déjà sur place, et le peloton au complet avait complété une rotation à Strong Point Centre quelques semaines auparavant. Au sein du 9e Peloton, les sentiments étaient mitigés. Ils s'étaient bien tirés d'affaire et avaient fait preuve de résistance et de courage. Malheureusement, ils avaient aussi perdu deux de leurs camarades.

Ces pertes provoquaient une douleur profonde, même chez des hommes aussi endurcis qui avaient déjà tant donné. Nulle part cette tristesse ne fut plus évidente que dans les gestes muets de deux soldats. À leur retour à la Base de patrouille Wilson après les combats, le commandant, le sergent-major régimentaire et quelques autres s'assirent, épuisés. Ils ne disaient presque rien et pourtant, leur silence était éloquent. D'un pas calme, l'adjudant Olstad s'est approché du sergent-major régimentaire, l'adjudant-chef Bob Girouard, avec un regard très sombre et douloureux et les poings serrés. Il a alors pris la main de Girouard dans les siennes et a déposé deux plaques d'identité dans la paume du sergent-major. Bob Girouard a aussitôt refermé la main avec fermeté. Les deux hommes se sont regardé puis ont hoché la tête. Ils n'échangèrent aucun mot; pourtant, on ne saurait dire plus. Le message poignant de cette simple cérémonie confirmait le lien puissant qui unit les combattants tout en évoquant l'infinie tristesse des hommes. Comme disait il y a déjà longtemps le général américain William Tecumseh Sherman, « La guerre, c'est l'enfer ».

RMC

Défense nationale, photo AR2006-P020-0027, de C.L. Penney, Caméra de combat

Les morts et les blessés sont évacués de la base de patrouille Wilson.

Aubrey Stoll, http://mr.mysnaps.org.uk

La Mosquée bleue d'Istanbul.

LE TRAITEMENT DES PRISONNIERS DE GUERRE ET DES NON-COMBATTANTS SELON LE CORAN

par Brian Bertosa

Introduction

Les mauvais traitements subis par les prisonniers de guerre et les souffrances infligées aux non-combattants semblent être une conséquence inévitable des conflits armés, peu importe la culture ou la période de l'histoire. Ces actes, lorsqu'ils sont commis à des époques et en des lieux où aucune loi – laïque ou religieuse – ne les condamne, sont déjà hautement regrettables. Mais ils revêtent un caractère d'autant plus navrant lorsqu'ils sont le fait de personnes soi-disant guidées par des préceptes qui, croient-elles, leur ont été révélés par Dieu. Dans les cultures où ces pratiques sont proscrites, il y aurait lieu de s'attendre à ce que les victimes de déprédations aient été épargnées, mais il aurait fallu, pour cela, que les agresseurs suivent les enseignements sacrés les invitant à la clémence. Le christianisme en est un bon exemple, car nombre des enseignements de Jésus peuvent être associés à un pacifisme radical[1]. Par contre, dans le cas où les textes sacrés révéleraient une indifférence envers la souffrance des prisonniers et des non-combattants ou encore encourageraient les mauvais traitements à l'endroit de ces derniers, le sort des personnes gardées captives peut sembler inexorable, aussi troublant que cela puisse être. De récents événements en Irak, en particulier l'exécution de prisonniers occidentaux par un groupe obéissant aux ordres de feu Abu Musab al-Zarqawi[2], portent à se demander si l'Islam encourage ou condamne de tels traitements. Le présent article pose donc un regard sur le Coran[3] – principale référence pour toute question relative à l'Islam[4] – et sur certains passages concernant le traitement des prisonniers de guerre et des non-combattants afin de tenter de mieux comprendre le message véhiculé par le livre saint à ce sujet. Cette analyse aidera peut-être les Forces canadiennes, les autres forces armées occidentales et les organisations présentes dans les pays musulmans à mieux saisir le fondement conceptuel des activités pratiquées par certains membres de la communauté musulmane.

Brian Bertosa *est un chercheur indépendant qui a publié des articles dans le* Journal of Military History *et dans* War and Society. *Il a servi pendant trois années comme réserviste dans l'Artillerie royale canadienne.*

Pour découvrir la signification des extraits cités et étudier certaines interprétations proposées par les plus anciennes communautés musulmanes, la présente analyse examine le traitement des prisonniers de guerre et des non-combattants en s'appuyant sur la pensée des premiers exégètes du Coran, de biographes de Mahomet, de rapporteurs du *hadith*[5] et d'écoles classiques du droit islamique[6], certains de ces points de vue datant d'aussi loin que le VIIIe siècle[7]. Toutefois, compte tenu de la relative inaccessibilité de ces sources comparativement au Coran et parce qu'elles n'occupent pas le premier rang dans la hiérarchie des sources écrites sur la tradition islamique, elles ont été consultées uniquement par l'entremise d'auteurs secondaires. En conséquence, l'étude ne porte pas sur la pensée des auteurs proprement dite, mais elle vise plutôt à jeter la lumière sur la signification des versets coraniques.

Antécédents littéraires

Les ouvrages de référence sur le sujet n'abondent pas. La barrière linguistique, qui est, pour diverses raisons, plus importante que s'il s'agissait d'une langue européenne moderne, par exemple, en est en grande partie responsable. Les Arabes savent lire et écrire depuis très longtemps[8], et les érudits musulmans de l'époque classique ont produit une œuvre imposante à tous points de vue[9]. Par conséquent, tout chercheur, quel que soit son bagage linguistique, doit éplucher une grande quantité de documents avant de prétendre s'attaquer sérieusement à un sujet lié à l'Islam[10]. L'article « Prisoners of War in Islam: A Legal Inquiry[11] », rédigé par Troy S. Thomas en 1997, trace un bref portrait de la question, mais les sources qui y sont citées se résument exclusivement à des auteurs musulmans modernes qui rédigent en anglais. En outre, comme l'auteur vise ouvertement à remettre en question la pensée occidentale sur l'Islam[12], son objectivité peut raisonnablement être mise en doute, bien que ses sources s'appuient sur bon nombre de références au *hadith* et sur l'avis de juristes dont la pertinence ne fait aucun doute. Dans son livre intitulé *War and Peace in the Law of Islam* (1955)[13], en particulier dans les sections « Prisoners of War » et « Slaves », Majid Khadduri aborde plus directement les aspects moins reluisants de la question. Cela dit, bien que l'ouvrage s'appuie sur des sources classiques présentées dans leur version originale, il traite du sujet encore plus brièvement que l'article de Troy S. Thomas. La question des prisonniers de guerre et des non-combattants doit plutôt être abordée à la façon de Sherman Jackson, dans son article sur le terrorisme intitulé « Domestic Terrorism in the Islamic Legal Tradition » (2001)[14]. L'auteur y fait un exposé long et détaillé de la question vue sous différents angles et témoigne d'une connaissance de nombreux ouvrages de droit islamique composés de plusieurs volumes et publiés uniquement en langue arabe. Les récents événements survenus au Moyen-Orient auront peut-être pour effet de stimuler la production d'ouvrages de même acabit.

Le livre de Reuven Firestone, *Jihād: The Origin of Holy War in Islam* (1999)[15], compte également parmi les travaux dignes de mention. Même si l'auteur considère que le traitement des prisonniers de guerre et des non-combattants dépasse le cadre de son propos[16], il formule néanmoins des commentaires utiles à divers endroits dans son ouvrage et fournit une interprétation détaillée de nombreux versets coraniques portant sur la guerre sainte et le traitement des prisonniers. Ses principales sources sont invariablement les tout premiers auteurs islamiques de langue arabe. Par ailleurs, il réussit remarquablement bien à respecter les sensibilités de la culture islamique, mais jamais au détriment de la pensée critique moderne. Cet ouvrage s'est donc révélé d'une grande utilité pour la présente étude.

Le traitement des prisonniers selon le Coran : les versets pacifiques

Plusieurs passages du Coran abordent la question du traitement des prisonniers de guerre ou des non-combattants. Puisque les écritures du Coran[17] sont isolées de tout contexte historique et qu'aucun principe organisationnel[18] ne semble sous-tendre le livre saint, il se peut que certains versets groupés par sujet n'avaient à l'origine aucun lien entre eux[19]. C'est pourquoi nous avons choisi de ne pas tenir compte du texte qui précède ou

Défense nationale, photo DSCN1577

L'Imam des Forces canadiennes, le capitaine Suleyman Demiray, dirige la prière en Afghanistan.

Insigne de l'aumônier musulman.

qui suit les versets étudiés. Ces derniers se divisent en deux groupes. Le premier groupe (versets 8:71, 9:6, 47:4-5 et 76:8-10) porte sur le traitement des prisonniers de guerre, tandis que le second (versets 2:189, 9:5 et 9:29) énonce plutôt les conditions qui doivent être remplies pour que les prisonniers ou les non-combattants échappent à l'exécution ou à l'asservissement.

Sourate 47, versets 4-5

> « [4] Quand vous rencontrerez les infidèles, tuez-les jusqu'à en faire un grand carnage, et serrez les entraves des captifs que vous aurez faits. [5] Ensuite, vous les mettrez en liberté, ou les rendrez moyennant une rançon, lorsque la guerre aura cessé[20]. »

Il s'agit probablement du passage le plus normatif en ce qui a trait aux prisonniers de guerre[21]. De tous, c'est certainement celui qui fournit les instructions les plus détaillées. Une seule possibilité y est envisagée : la libération en échange ou non d'une rançon. Une fois les hostilités terminées, tous les prisonniers devaient être libérés sans condition[22]. Malgré la relative limpidité de ce commandement, son intégration dans les premiers ensembles de lois fut loin de faire l'unanimité parmi les juristes. Ainsi, l'école Maliki interdisait la libération sans condition, tandis que les Hanbalis s'opposaient à toute forme d'affranchissement[23]. Néanmoins, la libération sans condition a servi à expier des péchés de toutes sortes et a, dans les faits, été ordonnée par Mahomet à maintes reprises, dont une fois pour libérer 6 000 âmes[24]. En effet, Mahomet libérait fréquemment des prisonniers moyennant une rançon en espèces ou en nature (y compris des armes). Il lui est même arrivé de libérer un prisonnier en échange de la promesse d'accomplir de bonnes actions[25]. L'échange de prisonniers était une autre pratique courante pour Mahomet, et cette forme particulière de libération contre rançon pouvait appliquer à des milliers de personnes[26]. Le calife Umar, deuxième successeur de Mahomet, ainsi que les écoles de droit Maliki et Hanafi[27] étaient des adeptes de cette pratique[28]. Enfin, certains ont utilisé ces versets pour justifier leur point de vue selon lequel les prisonniers de guerre ne devaient pas être tués[29].

Sourate 76, versets 8-10

> « [8] Ils [les justes] ont distribué, à cause de lui, de la nourriture au pauvre, à l'orphelin, au captif, [9] en disant : "Nous vous donnons cette nourriture pour être agréable devant Dieu, et nous ne vous en demanderons ni récompense ni action de grâces. [10] Nous craignons de la part de Dieu un jour terrible et calamiteux." »

Ce passage contient également des instructions claires concernant le traitement des prisonniers de guerre, cette fois au sujet de leur subsistance. Il n'y est fait aucune distinction entre les prisonniers et les croyants pauvres ou orphelins. En fait, le *hadith* rapporte que Mahomet a déjà ordonné à ses soldats de se nourrir de dattes et de réserver le pain pour les prisonniers[30]. En outre, il arrivait fréquemment à Mahomet de donner des vêtements aux prisonniers dans le besoin[31].

Sourate 8, verset 71

> « Ô prophète! Dites aux prisonniers qui sont entre vos mains : Si Dieu voit de la droiture dans vos cœurs, il vous donnera des richesses plus précieuses que celles qu'on vous a enlevées, et il vous pardonnera, parce qu'il est clément et miséricordieux. »

De tous les versets retenus, celui-ci est le premier à indiquer clairement que le bon traitement des prisonniers de guerre dépend du respect d'autres exigences. Il est toutefois difficile de déterminer la signification, s'il y en a une, que les écoles de juristes de l'époque classique donnaient à la phrase conditionnelle « Si Dieu voit de la droiture dans vos cœurs ». Sinon, le verset dégage un sentiment très positif, bien qu'il ne révèle pas explicitement le comportement attendu des ravisseurs. De fait, les actions envisagées semblent reposer uniquement sur la volonté de Dieu. Par exemple, l'idée de recevoir « des richesses plus précieuses » semble pouvoir se réaliser seulement après la mort. Il demeure néanmoins difficile de voir en ce verset une incitation quelconque à maltraiter les prisonniers de guerre.

Sourate 9, verset 6

> « Si quelque idolâtre te demande un asile, accorde-le-lui, afin qu'il puisse entendre la parole de Dieu, puis fais-le reconduire à un lieu sûr. Ceci t'est prescrit, parce que ce sont des gens qui ne savent pas. »

« Les Arabes savent lire et écrire depuis très longtemps, et les érudits musulmans de l'époque classique ont produit une œuvre imposante à tous points de vue. »

« D'une façon ou d'une autre, le verset commande au ravisseur d'offrir protection et sécurité. »

Un idolâtre – principal ennemi de la foi selon le Coran[32] – qui demanderait asile auprès d'un combattant musulman serait soit un combattant qui se rend, soit un non-combattant qui cherche protection. Cependant, cette distinction est quelque peu discutable, car la majorité des exégètes coraniques considèrent également comme des ennemis[33] les non-combattants – que ce soit les femmes, les enfants, les handicapés et les moines[34]; ces non-combattants, jugés infidèles, deviennent alors des prisonniers de guerre[35]. D'une façon ou d'une autre, le verset commande au ravisseur d'offrir protection et sécurité. Le *hadith* traite longuement de cette question, exigeant entre autres que les prisonniers soient protégés de la chaleur et du froid extrêmes, qu'ils reçoivent des soins médicaux, qu'ils puissent communiquer à leur gouvernement leur volonté concernant leurs terres et leurs biens et qu'ils ne soient pas séparés de leurs proches parents, dans le cas où une famille complète serait faite prisonnière[36].

Ce n'est toutefois pas si simple. L'idolâtre doit être protégé « afin qu'il puisse entendre la parole de Dieu » ou, en d'autres termes, afin qu'il puisse célébrer la foi islamique et, bien entendu, avoir l'occasion de se convertir. La fin de la première phrase, « puis fais-le reconduire à un lieu sûr », n'est pas, à proprement parler, conditionnelle à l'ouverture du prisonnier à l'Islam, mais les exégètes ont pu l'interpréter ainsi. Quoi qu'il en soit, ce passage exprime un sentiment qui n'est pas totalement étranger aux conditions sans équivoque formulées dans les passages ci-après.

Les purs et durs : les « versets du sabre »

Les versets présentés jusqu'à maintenant ont permis de démontrer que le Coran recommande que les prisonniers de guerre soient, à tout le moins, mis à l'abri du danger, nourris et libérés sans condition ou en échange d'une rançon. Dans les extraits étudiés jusqu'ici, les commandements sont généralement empreints de clémence. Mais, comme il a été dit précédemment, le Coran contient également des versets qui ordonnent aux croyants de combattre les infidèles jusqu'à ce que ces derniers se soumettent à certaines conditions. Les trois extraits qui suivent illustrent très bien cette position. Ici, le statut de non-combattant, ou la capitulation d'un combattant, n'est pas jugé suffisant.

Sourate 9, verset 5

« Les mois sacrés expirés, tuez les idolâtres partout où vous les trouverez, faites-les prisonniers, assiégez-les et guettez-les dans toute embuscade; mais s'ils se convertissent, s'ils observent la prière, s'ils font l'aumône, alors laissez-les tranquilles, car Dieu est indulgent et miséricordieux. »

Il s'agit du classique « verset du sabre », qui est à l'origine de l'expression – quelque peu biaisée – « l'Islam ou le sabre[37] ». Puisqu'il justifie une guerre religieuse totale contre tous les infidèles[38], y compris les non-combattants[39], ce verset a préséance sur 124 autres, moins agressifs. Il laisse toutefois entendre que la guerre doit cesser dès que les idolâtres acceptent de se convertir. La référence à la prière et à l'aumône rappelle d'ailleurs deux des cinq grands principes de l'Islam. Aussi, la conversion à l'Islam rejoint un autre pilier de la religion musulmane, qui dit que nul autre que Dieu ne peut être adoré et que Mahomet est le prophète de Dieu[40]. Les commentateurs ont tenté d'élucider pourquoi seulement trois des cinq piliers étaient représentés dans ce verset[41], mais on peut sans doute expliquer cette lacune par le fait que les deux autres principes, soit jeûner pendant le mois de Ramadan et effectuer le *hajj* (pèlerinage à La Mecque)[42], ne s'appliquent pas dans ce contexte. Les trois exigences posées dans ce verset sont donc considérées comme une indication rudimentaire de l'obéissance à l'Islam, du moins dans sa manifestation extérieure. Pour appuyer ce point de vue, on peut évoquer un *hadith* dans lequel Mahomet impose trois conditions similaires pour faire cesser les hostilités, à la seule différence que la conversion à l'Islam est remplacée par le témoignage voulant que nul autre que Dieu ne peut être adoré[43].

Si un prisonnier refuse de se convertir à l'Islam et de profiter de l'occasion qui s'offre à lui de joindre la communauté musulmane, les ravisseurs disposent de différentes options, selon les juristes. Nous avons déjà abordé la libération sans condition, la libération contre rançon et l'échange de prisonniers (sourate 47, versets 4 et 5). Le verset 9:5 et d'autres « versets du sabre » justifient quant à eux le recours à une option plus brutale, c'est-à-dire l'exécution[44]. Encore une fois, Mahomet a créé un précédent, car il aurait, semble-t-il, été responsable de l'exécution de quatre prisonniers de guerre[45]. Bien que les conditions de libération, ou la possibilité même d'une libération, n'aient pas fait l'unanimité parmi les quatre grandes écoles de droit islamique, celles-ci sont toutes d'avis que l'exécution était permise[46]. Des juristes sont même allés jusqu'à prétendre que l'ordre d'exécution pouvait prendre effet immédiatement, c'est-à-dire avant même que le prisonnier ait eu la chance de se convertir à l'Islam. D'autres, moins intransigeants, estimaient cependant qu'un prisonnier ne pouvait être exécuté que sous certaines conditions, notamment des raisons d'État, la nécessité d'affaiblir l'ennemi[47] ou une preuve de culpabilité pour crime de guerre[48].

« La dernière option offerte au ravisseur est l'asservissement[49], et celle ci ne fait pas non plus l'unanimité parmi les juristes. »

La dernière option offerte au ravisseur est l'asservissement[49], et celle-ci ne fait pas non plus l'unanimité parmi les juristes[50]. Certains justifient leur point de vue par les actions de Mahomet, qui aurait asservi des milliers de personnes[51]. Bien que le verset 9:5 et les autres versets étudiés ci-après ne fassent pas directement référence à l'asservissement, cette pratique peut être interprétée comme étant l'autre

Collection de la Revue militaire canadienne

Page illuminée du Coran.

aspect de l'exécution. En effet, l'âge et le sexe des victimes entraient souvent en ligne de compte, les hommes adultes étant condamnés à l'exécution, et les femmes et les enfants, à l'asservissement. Si cette discrimination semble trouver son origine dans les pratiques arabes préislamiques, il faut néanmoins rappeler que, dans les faits, Mahomet s'est appliqué avec zèle à briser les vieilles coutumes au sein de la communauté musulmane naissante[52]. Tout porte à croire que cette entorse à la règle résulte plutôt du fait que Mahomet, se refusant à tuer femmes et enfants[53] et se trouvant dans l'impossibilité de les libérer, n'avait d'autre choix que de les asservir[54].

Sourate 9, verset 29

« Faites la guerre à ceux qui ne croient point en Dieu ni au jour dernier, qui ne regardent point comme défendu ce que Dieu et son apôtre ont défendu, et à ceux entre les hommes des Écritures qui ne professent pas la vraie religion. Faites-leur la guerre jusqu'à ce qu'ils paient le tribut de leurs propres mains et qu'ils soient soumis. »

Alors que le verset coranique 9:5 est dirigé contre les idolâtres, ce second « verset du sabre[55] » s'applique plutôt aux « hommes des Écritures », c'est-à-dire à ceux qui, aux yeux de Mahomet, avaient eu une révélation, comme les juifs et les chrétiens[56]. En prenant de l'expansion, le régime islamique s'est buté à d'autres personnes qui refusaient de rendre les textes sacrés qu'ils avaient en leur possession et auxquelles les sanctions réservées aux idolâtres peu coopératifs ne pouvaient vraisemblablement pas s'appliquer. Le sens d'« hommes des Écritures » s'est donc peu à peu élargi afin d'inclure les zoroastriens, les hindous et les bouddhistes[57]. Pour éviter l'exécution ou l'asservissement, les hommes des Écritures ont donc été contraints à payer un tribut et à vivre comme des citoyens de deuxième classe. Cette dernière exigence est rendue par les expressions *de leurs propres mains* et *qu'ils soient soumis*. Bien que la signification réelle de ces expressions n'ait jamais été clairement établie, on en est venu à les interpréter comme une forme d'infériorité à laquelle étaient réduits les payeurs de tribut. Fait intéressant, Reuven Firestone avance l'hypothèse que le terme *hommes des Écritures* était absent du verset original, étant donné que les juifs comme les chrétiens croient en Dieu et au Jugement dernier. Si cette hypothèse est exacte, le verset s'appliquerait alors aux idolâtres[58], et deux des tout premiers exégètes en ont compris que les idolâtres pouvaient être astreints à payer un tribut[59]. Cette interprétation est toutefois incompatible avec le mouvement activiste contre les idolâtres, qui a fini par dominer[60].

Sourate 2, verset 189

« Combattez-les jusqu'à ce que vous n'ayez point à craindre la tentation, et que tout culte soit celui du Dieu unique. S'ils mettent un terme à leurs actions, plus d'hostilités. Les hostilités ne seront dirigées que contre les impies. »

Ce verset, interprété comme un ordre de combattre jusqu'à l'hégémonie de l'Islam, véhicule ni plus ni moins l'idée que les idolâtres n'ont qu'à rendre les armes pour que le combattant musulman cesse les hostilités. Dans cette optique, le terme *impies* peut tout simplement avoir été entendu au sens d'*agresseurs*. Cette idée entre encore une fois en contradiction avec l'activisme acharné dirigé contre les idolâtres (sourate 9, verset 5). Cela dit, on comprend mieux pourquoi les commentateurs ont donné à l'expression *mettent un terme à leurs actions* le sens d'abandonner l'idolâtrie, de se convertir à l'Islam et pourquoi ils ont utilisé le terme *impies* pour qualifier ceux qui refusent de se convertir[61]. Le verset devient alors, en termes pratiques, l'équivalent du verset 9:5. Peut-être que l'interprétation traditionnelle qu'en font les exégètes a été influencée par le commentaire encyclopédique d'al-Tabari, qui dit que : « même si les idolâtres rendent les armes, les musulmans sont encore tenus de les combattre jusqu'à ce qu'ils deviennent musulmans[62]. »

Gracieuseté de Auteur Productions http://www.3faithsgod.com

Imam faisant la prière, dans le documentaire *Three Faiths, One God: Judaism, Christianity, Islam.*

Concilier les contradictions : les concepts classiques et modernes

Il existe une contradiction frappante entre la première série d'extraits examinés dans le présent article, qui s'oppose aux mauvais traitements des prisonniers de guerre, et la seconde, qui inclut les non-combattants. Pour tenter de donner un sens aux diverses références à la guerre, les exégètes musulmans ont entrepris, à partir du VIIIe siècle, de les réunir dans un même cadre conceptuel. Ce cadre présente une évolution graduelle des principes de guerre dictés par le Coran et, à ce titre, il retrace les quatre phases historiques de la vie de Mahomet et des plus anciennes communautés musulmanes. Au cours de la première phase, Mahomet et ses disciples montraient une tendance à la non-confrontation, compte tenu de leur relative faiblesse au sein d'une Mecque hostile. La deuxième phase s'amorce après la *hijra* (migration) à Médine; il y règne un certain climat de sécurité. Les révélations qui sont alors faites à Mahomet ordonnent, à lui et à ses disciples, de livrer une guerre uniquement défensive contre leurs ennemis de La Mecque. Voyant qu'une riposte défensive ne suffisait plus, ils n'avaient d'autre choix, pour assurer leur survie, que de piller les caravanes de La Mecque[63]. C'est donc à la troisième phase qu'ils obtiennent la permission de déclencher les hostilités, conformément aux règles de conduite préislamiques. Au cours de la quatrième et dernière phase, les révélations prennent cette fois-ci un ton moins modéré, au point de permettre une guerre religieuse totale, à mesure que les musulmans gravissent les échelons du pouvoir[64]. Ainsi, les extraits du Coran qui réservent aux prisonniers un traitement modéré relèveraient de la deuxième ou de la troisième phase, tandis que les « versets du sabre » appartiendraient sans aucun doute à la quatrième phase. Comme elles représentent les toutes dernières révélations reçues sur le sujet, les déclarations de la quatrième phase sont considérées comme normatives et immuables; elles permettent donc de régler la question de savoir lequel de tous ces versets consignés dans le droit canon doit avoir préséance[65].

Au quatrième chapitre de son ouvrage intitulé *Jihād*, Reuven Firestone avance une autre explication, moins schématique que celle présentée au paragraphe précédent. Il a déjà été mentionné que le Coran échappe pratiquement à tout contexte historique. Il faut donc garder à l'esprit que le cadre fonctionnel présenté ci-dessus, aussi convaincant

qu'il puisse paraître, n'est rien de plus qu'une construction mentale qui relève de la spéculation et qui tente d'expliquer des événements vieux d'au moins 800 ans. Les divers passages du Coran qui traitent de la guerre ne sont donc pas nécessairement organisés selon une évolution temporelle; ils représentent encore moins le point de vue de l'ensemble de la communauté musulmane à l'une ou l'autre des périodes de l'histoire. Bien au contraire, la communauté, loin d'être aussi monolithique que le portrait qu'en tracent les exégètes, a embrassé différents points de vue sur la guerre, y compris sur le traitement des prisonniers de guerre et des non-combattants. Ainsi, les diverses déclarations de Mahomet sur la question, telles qu'elles sont présentées dans le Coran, reflètent les différents courants de pensée qui l'ont influencé à diverses époques. Par conséquent, on n'a pas nécessairement assisté à un durcissement graduel de l'opinion durant le règne de Mahomet. Des membres de la communauté auraient plutôt adhéré à différents points de vue pendant, et même après, le règne du prophète et la période coranique. La position extrémiste des commentateurs pourrait n'être rien d'autre que le reflet de l'opinion et des pratiques qui existaient à l'époque et qu'ils ont transposées à la période coranique. En conséquence, et c'est probablement là que la contribution de Reuven Firestone prend toute son importance, aucun passage du Coran n'a préséance sur un autre, et les réformateurs contemporains qui cherchent à modérer les aspects plus radicaux de l'Islam renaissant trouveront dans le Coran autant d'arguments pour défendre leur thèse que pour la réfuter.

« La position extrémiste des commentateurs pourrait n'être rien d'autre que le reflet de l'opinion et des pratiques qui existaient à l'époque... »

Conclusion

À la lumière des récents événements, il semble que le commandement qui ordonne de tuer les infidèles « jusqu'à en faire un grand carnage » (Coran 47:4) soit, sinistrement, le plus respecté à l'heure actuelle. C'est une réalité qui est difficile à nier. L'histoire militaire de l'Islam contient assurément certains précédents spectaculaires, en particulier lors des croisades[66], expéditions durant lesquelles les armées musulmanes ont combattu les envahisseurs européens sur leur terre natale. De l'avis de bon nombre de spécialistes du monde musulman, l'histoire se répète sans aucun doute en Irak et en Afghanistan. Toutefois, on peut tirer de ces événements une série d'exemples de toutes sortes. À ce propos, le discours qui suit est fort éloquent; il a été prononcé par le calife Abu Bakr devant les armées musulmanes assemblées pour l'invasion de la Syrie en 632 :

> « Lorsque vous envahissez un pays, ne tuez ni les vieillards, ni les enfants, ni les femmes. Ne forcez pas le stylite à déserter sa tour et ne tourmentez pas le solitaire : ils sont au service de Dieu. Ne coupez pas les arbres fruitiers, n'endommagez pas les récoltes et ne mutilez pas les animaux domestiques, peu importe leur taille. Si une ville ou un peuple vous accueillent à bras ouverts, engagez-vous solennellement à les gouverner selon les lois et les pratiques qui étaient leurs avant votre arrivée. En retour, ils consentiront à vous payer un tribut d'un montant dont vous aurez mutuellement convenu, et vous les laisserez vivre en paix leur religion dans leur propre pays. Mais faites la guerre à ceux qui ne vous font pas bon accueil. Ce faisant, assurez-vous de respecter toutes les lois et les commandements de Dieu qui vous seront dictés par la bouche de nos prophètes, faute de quoi vous risquez d'attirer la colère de Dieu[67]. »

Cette ligne de conduite aurait dû être respectée à travers le monde et au cours des siècles.

RMC

Défense nationale, photo de Brad Lowe

Des élèves-officiers du Collège militaire royal font la prière.

NOTES

1. Parmi les exemples les plus connus, citons le précepte chrétien qui commande de présenter l'autre joue à qui vous frappe (Matthieu, 5:39; Luc, 6:29), celui où Jésus prévient ses disciples que « tous ceux qui prennent l'épée périront par l'épée » (Matthieu, 26:52) et celui où Jésus ordonne à Pierre de ranger son épée dans son fourreau avant son arrestation (Matthieu, 26:52; Luc, 22:51; Jean, 18:11; à noter que seul Jean mentionne le nom de Pierre). Cependant, même Jésus n'a pas prononcé que des paroles pacifiques. Mentionnons à titre d'exemple cette phrase à tout le moins énigmatique : « je ne suis pas venu apporter la paix, mais le combat » (Matthieu, 10:34). Il aurait également ordonné à ses disciples de se procurer des épées le soir de son arrestation (Luc, 22:36, 38). (Toutes les citations sont tirées du *Nouveau Testament*, Montréal, Société biblique canadienne, 1971.)
2. « Profile: Abu Musab al-Zarqawi », *BBC News*, le 10 novembre 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3483089.stm>.
3. À moins qu'il s'agisse d'une citation ou d'une référence bibliographique, tous les signes diacritiques de l'arabe de même que les symboles '(ayn) et '(hamza) ont été volontairement omis, car ils n'influencent pas la prononciation française des noms et des mots arabes.
4. Theodor Nöldeke, « The Koran », *Encyclopaedia Britannica*, 1891, tire de Ibn Warraq (dir.), *The Origins of the Koran: Classic Essays on Islam's Holy Book*, Amherst, Prometheus Books, 1998, p. 62-63. Comme l'explique l'auteur, certains vont même jusqu'à affirmer que le Coran est inhérent à Dieu et est donc, à ce titre, « éternel » et « intemporel » (p. 63).
5. Les *hadiths* sont de brèves anecdotes rapportant les paroles et les actions de Mahomet; ils forment une imposante littérature (Reuven Firestone, *Jihãd: The Origin of Holy War in Islam*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 94).
6. Les écoles Hanafi, Hanbali, Maliki et Shafii sont devenues les écoles orthodoxes faisant autorité dans la tradition sunnite au XIe siècle (Sherman A. Jackson, « Domestic Terrorism in the Islamic Legal Tradition », *The Muslim World*, vol. 91, n° 1, 2001, p. 295).
7. Reuven Firestone, « Conceptions of Holy War in Biblical and Qur'ãnic Tradition », *Journal of Religious Ethics*, vol. 24, n° 1, 1996, p. 109-110.
8. À compter du deuxième millénaire avant Jésus-Christ, ils apprennent à lire et à écrire d'abord à l'aide de scripts qu'ils importent, puis utilisent ceux qu'ils fabriquent eux-mêmes (Robert G. Hoyland, *Arabia and the Arabs: from the Bronze Age to the Coming of Islam*, Londres et New York, Routledge, 2001, p. 78-79).
9. Entre autres exemples, notons *Annals of the Apostles and the Kings*, de l'historien al-Tabari (ca. 838-923), traduit par Franz Rosenthal et coll., *The History of al-Tabarī*, 39 volumes, Albany, State University of New York Press, 1985-1999.
10. Voir Jackson, p. 306-307 (note n° 5) et p. 309 (note n° 52) pour connaître les pièges dans lesquels les amateurs risquent de tomber lorsqu'ils entreprennent l'étude du droit islamique.
11. Troy S. Thomas, « Prisoners of War in Islam: A Legal Inquiry », *The Muslim World*, vol. 87, n° 1, p. 44-53.
12. Thomas prétend, entre autres choses, que son article remet en doute la croyance occidentale selon laquelle l'Islam se propage par la force (p. 53).
13. Majid Khadduri, *War and Peace in the Law of Islam*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1955.
14. Voir la note n° 6.
15. Voir la note n° 5. En 2002, ce livre a été réimprimé en format de poche, comme beaucoup d'autres ouvrages sur l'Islam qui seraient restés sur les tablettes n'eurent été des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis en septembre 2001. Dans cet ouvrage, l'auteur reprend en détail certaines notions coraniques abordées dans son article intitulé « Conceptions of Holy War in Biblical and Qur'ãnic Tradition » (voir la note n° 7).
16. Firestone, *Jihãd*, p. 99.
17. Firestone, *Jihãd*, p. 70.
18. Firestone, « Conceptions of Holy War », p. 108.
19. Firestone, *Jihãd*, p. 47 et p. 69.
20. La fin du verset 5, non reproduite ici, est hors de propos. Tous les extraits du Coran sont tirés de Kasimirski (trad.), *Le Coran*, Paris, Garnier-Flammarion, 1970.
21. Thomas, p. 47; lire aussi Khadduri, p. 127.
22. Thomas, p. 51.
23. Thomas, p. 47. Khadduri (p. 127) souligne que le calife Abu Bakr, successeur de Mahomet, s'opposait à la libération contre rançon, ce qui laisse croire qu'il approuvait la libération sans condition.
24. Thomas, p. 51.
25. Thomas, p. 50-51.
26. Thomas, p. 51.
27. Khadduri, p. 127-128.
28. Thomas, p. 49.
29. Firestone, *Jihãd*, p. 161 (note no 84).
30. Thomas, p. 52.
31. Thomas, p. 50.
32. Firestone, *Jihãd*, p. 63. En fait, les termes *idolâtre* et *infidèle* sont interchangeables dans le Coran. Parmi les autres groupes que les musulmans doivent combattre, citons les « hommes des Écritures » (sourate 2, verset 109) jusqu'à ce qu'ils paient le tribut, les « hypocrites » (sourate 9, verset 73), ceux qui disent avoir la foi mais qui, en réalité, s'opposent à Mahomet et à la communauté musulmane et enfin les musulmans qui oppriment d'autres musulmans.
33. Firestone, *Jihãd*, p. 56 et p. 154 (note no 68).
34. Thomas, p. 48.
35. Thomas, p. 48.
36. Thomas, p. 50.
37. Firestone, *Jihãd*, p. 62 et p. 89.
38. Voir la note no 32 concernant la synonymie entre *idolâtre* et *infidèle*. Se considérant comme les détracteurs par excellence de l'idolâtrie, les musulmans croient que toutes les autres confessions relèvent à divers degrés de l'idolâtrie, en particulier dans le cas des juifs.
39. Firestone, *Jihãd*, p. 63 et p. 89.
40. Firestone, *Jihãd*, p. 63.
41. Firestone, *Jihãd*, p. 62.
42. Arthur Goldschmidt fils, *A Concise History of the Middle East*, 5e édition, Boulder, Colorado et Oxford, Westview Press, 1996, p. 43-44.
43. Firestone, *Jihãd*, p. 63.
44. Khadduri, p. 127; Thomas, p. 47.
45. Thomas, p. 49.
46. Thomas, p. 47.
47. Khadduri, p. 127.
48. Thomas, p. 49.
49. Khadduri, p. 128; Thomas, p. 48.
50. Thomas, p. 47.
51. Khadduri, p. 131. Il a également libéré des milliers de personnes, mais il exigeait souvent qu'elles se convertissent d'abord à l'Islam (Thomas, p. 48).
52. Firestone, *Jihãd*, p. 87-88.
53. Firestone, *Jihãd*, p. 56; Khadduri, p. 129; Thomas, p. 48.
54. L'emprisonnement à perpétuité, un autre sort réservé aux prisonniers, n'est pas une option retenue par les juristes et pouvait en fait être considéré comme une forme d'asservissement.
55. Firestone, « Conceptions of Holy War », p. 111.
56. Firestone, « Conceptions of Holy War », p. 112.
57. Thomas, p. 47.
58. Firestone, *Jihãd*, p. 64 et p. 89.
59. Firestone, *Jihãd*, p. 161 (note no 81).
60. Firestone, *Jihãd*, p. 89.
61. Firestone, *Jihãd*, p. 86.
62. Al-Tabari, *Commentaire*, neuvième livre, p. 250, tiré de Firestone, *Jihãd*, p. 160 (note n° 74). Le titre intégral de cet ouvrage d'al-Tabari a été volontairement omis, car il ne peut en aucun cas être confondu avec ses annales.
63. Goldschmidt, p. 33-34.
64. Firestone, « Conceptions of Holy War », p. 108-109; lire du même auteur, *Jihãd*, chapitre 3.
65. Firestone, « Conceptions of Holy War », p. 110-111.
66. Parmi les exemples les plus marquants, citons le massacre des pèlerins de Pierre l'Ermite en 1096 (Zoé Oldenbourg, *The Crusades*, traduit par Anne Carter, New York, Pantheon Books, 1966, p. 85) et l'exécution par Saladin de tous les Templiers et Hospitaliers faits prisonniers lors de la bataille de Hattin en 1187 (Oldenbourg, p. 422-423).
67. *Chronicle of AD 1234*, article 47, texte n° 13, tiré de Andrew Palmer, *The Seventh Century in the West-Syrian Chronicles*, traduit par Sebastian Brock, préface de Robert Hoyland, Liverpool, Liverpool University Press, 1993.

Photo 030131-O-9999J-007 de l'aviation américaine, par le sergent (Techniques) Michael Featherston

Une équipe de contrôle aérien tactique formée de membres des forces spéciales s'entraîne en tenue complète à la base aérienne Pope, en Caroline du Nord. L'équipe travaille de concert avec des forces spéciales venues de partout dans le monde.

FORCES D'OPÉRATIONS SPÉCIALES À VENDRE : LES FORCES CANADIENNES FACE À LA PRIVATISATION DE LA SÉCURITÉ

par Christopher Spearin

Introduction

Il ne fait aucun doute qu'au XXI[e] siècle, en dépit de politiques d'exception et d'indifférence, les forces d'opérations spéciales du Canada figurent parmi l'élite mondiale dans ce domaine[1]. Dans son budget de décembre 2001, le gouvernement fédéral a accordé un supplément de 119 millions de dollars canadiens à la Deuxième Force opérationnelle interarmées, principale organisation de forces d'opérations spéciales du pays, pour lui permettre de doubler sa capacité en ajoutant près de 600 combattants à son effectif de première ligne. Dans les régions comme l'Afghanistan, les activités conventionnelles de contre-terrorisme de la Deuxième Force opérationnelle interarmées, soit ses opérations « noires », ont augmenté au même rythme que ses opérations « vertes » (ses missions d'action directe et de guerre non conventionnelle). Par ailleurs, le gouvernement a annoncé en janvier 2006 la formation d'un régiment d'opérations spéciales de 750 soldats qui sera chargé des activités des deuxième et troisième volets. En parallèle à cette expansion, le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada a été mis sur pied le 1[er] février 2006, pour assurer la conduite d'opérations d'appui ou, d'opérations reposant sur l'appui d'autres forces. On pourrait en conclure que les forces d'opérations spéciales constituent aujourd'hui le quatrième service des Forces canadiennes.

Par ces engagements financiers, le déploiement d'opérations militaires et l'augmentation des effectifs, le Canada signale qu'il reconnaît l'importante contribution des forces d'opérations spéciales. Deux tâches s'annoncent maintenant : comment assurer à ces forces des moyens suffisants sur une base permanente, à l'intérieur d'une armée relativement modeste, et apaiser les doutes qui ne manqueront certainement pas de se manifester dans l'armée de terre, la marine et l'aviation, à l'égard du « petit dernier ». Doutes qui risquent malheureusement d'être exacerbés par l'intérêt croissant que ce contingent de forces d'opérations spéciales en pleine évolution est sûr d'éveiller parmi les entreprises de sécurité privées internationales[2]. Même avec leurs vastes ressources, les États-Unis et le Royaume-Uni ressentent aujourd'hui les effets de l'hémorragie en personnel spécialisé qui saigne leurs forces d'opérations spéciales au profit du secteur privé. Rien qu'en Iraq, on compte quelque 20 000 employés d'entreprises de sécurité privées, dont un grand nombre ont reçu leur formation dans les forces d'opérations spéciales. Ces nombres s'accordent avec les estimations de certains observateurs selon lesquels en Iraq, les effectifs des entreprises de sécurité privées constituent le plus grand contingent de personnel de forces d'opérations spéciales américaines jamais assemblé et que les services spéciaux britanniques comptent plus d'anciens membres que de soldats en service actif[3]. Quant aux Forces canadiennes,

Christopher Spearin, Ph. D., *est professeur adjoint au Département des études sur la défense et directeur adjoint de la recherche au Collège des Forces canadiennes. Ses travaux sur la politique de défense et la privatisation de la sécurité ont paru dans diverses publications prestigieuses.*

« De nos jours aussi, les entreprises de sécurité américaines font valoir leurs liens avec les forces d'opérations spéciales. »

malgré l'absence de tout relevé officiel, elles accusent déjà des pertes non négligeables parmi leurs forces d'opérations spéciales, ce qui pour beaucoup de militaires prouve que « la renommée internationale de la Deuxième Force opérationnelle interarmées en tant qu'unité de forces d'opérations spéciales a attiré l'attention de beaucoup d'entreprises de sécurité[4]. »

Dans le présent article, nous soutenons que ce niveau d'intérêt élevé persistera, en raison de la tendance de nombreuses entreprises de sécurité à se modeler sur les forces d'opérations spéciales et, en raison aussi des restrictions considérables, tant sur le plan politique que militaire, qui s'opposent à la formulation d'une solution au Canada. Et bien que les Forces canadiennes disposent de certains moyens pour surmonter ces restrictions, ces moyens risquent de ne pas être suffisants. C'est pourquoi nous suggérons aussi qu'il serait concevable que le gouvernement du Canada fasse également pression pour obtenir l'appui des États-Unis, compte tenu de l'influence énorme que ce pays exerce sur les entreprises internationales de sécurité privées.

Forces d'opérations spéciales et entreprises de sécurité privées

Bien que l'on situe généralement l'origine des entreprises de sécurité privées à la fin de la guerre froide, il existait déjà quelques agences dont les compétences ressortaient des forces d'opérations spéciales. L'écossais Sir David Stirling qui était en juillet 1941 un des architectes des services spéciaux britanniques, allait mettre sur pied la compagnie Watchguard International quelques années plus tard, en 1967. L'entreprise, qui s'était valu le surnom de « branche civile » des services spéciaux, fournissait des services d'analyse de la sécurité, d'entraînement militaire et de protection personnelle à ses clients, gouvernements d'Afrique et du Moyen-Orient[5]. Et Alastair Morrison, autre agent des services spéciaux britanniques, a fondé la compagnie Defence Systems Limited en 1981. Au cours de sa carrière dans les services spéciaux, Morrison s'est distingué notamment, aux côtés des forces d'opérations spéciales allemandes, dans l'opération qui a mis fin au détournement du vol 181 de la Lufthansa, à Mogadiscio, le 17 octobre 1977. Morrison a organisé son entreprise privée, avec le mandat de concentrer l'expertise des forces d'opérations spéciales « pour constituer une société de renommée mondiale capable d'engager légitimement d'anciens militaires, sous contrat, en tant que conseillers en sécurité ou instructeurs militaires ou, pour fournir du personnel aux entreprises commerciales dans les régions de conflits[6]. »

« Il est clair qu'une réduction de la capacité des forces d'opérations spéciales du Canada, en dépit de l'expansion espérée, poserait des difficultés sur plusieurs plans. »

De nos jours aussi, les entreprises de sécurité américaines font valoir leurs liens avec les forces d'opérations spéciales. Ainsi par exemple, les fondateurs de la compagnie Blackwater USA et une bonne partie de son personnel sont d'anciens membres SEAL de la marine américaine. Triple Canopy souligne le fait que ses « opérateurs possèdent chacun en moyenne plus de vingt ans d'expérience au sein des unités militaires d'opérations spéciales les mieux cotées et forment un effectif du plus haut calibre ... Nous comptons parmi nous plus d'anciens professionnels de première ligne en opérations spéciales que toute autre organisation, en dehors des forces américaines[7]. » De même, Meyer & Associates indique que ses employés sont d'anciens « spécialistes militaires formés par les forces spéciales de l'armée américaine : Rangers, spécialistes du renseignement, patrouilleurs et opérateurs de la marine et de la garde côtière[8] ».

Certes, il faut reconnaître que certaines entreprises de sécurité ne revendiquent aucune expertise en opérations spéciales, mais on peut dire que n'importe laquelle d'entre elles présente au moins trois attraits pour les anciens membres des forces d'opérations spéciales.

Premièrement, la majorité des entreprises de sécurité privées sont des entités essentiellement « virtuelles », en ce sens que leur effectif permanent est peu nombreux. Elles se fient donc à des registres d'anciens membres des forces armées d'où elles tirent leur main-d'œuvre. Certaines entreprises publient leurs offres d'emploi, mais c'est principalement auprès de leurs connaissances parmi les militaires à la retraite et certains milieux où se mêlent les secteurs privé et public qu'elles établissent leur réservoir de main-d'œuvre. En raison du fait que beaucoup d'entreprises de sécurité privées ont été mises sur pied par d'anciens membres des forces d'opérations spéciales et que des liens étroits les unissent, ayant tous reçu la même formation et partageant de nombreux souvenirs, il est normal que tant d'entreprises de sécurité privées portent l'empreinte évidente des forces d'opérations spéciales.

Deuxièmement, étant donné qu'il n'existe pas de normes qualitatives précises et universelles applicables au personnel des entreprises de sécurité privées, ni à l'échelle nationale ou, encore moins, à l'échelle internationale, la simple présentation de compétences acquises dans les forces d'opérations spéciales confère une autorité suffisante. Bien que des membres des forces conventionnelles possèdent certainement des aptitudes telles que langues étrangères, discernement culturel, souplesse et adaptabilité, ces aptitudes sont perçues dans le secteur privé comme représentants des compétences de base des forces d'opérations spéciales. En outre, les forces d'opérations spéciales servent de « pépinière de chefs » car, comme le décrit le colonel Bernd Horn, actuellement commandant adjoint au sein du Commandement des Forces d'opérations spéciales, leurs membres « ont l'occasion d'acquérir des habiletés additionnelles, en particulier des qualités de chef d'un niveau élevé, grâce à leur exposition à un entraînement et à des expériences opérationnelles d'une nature différente, de même que grâce à l'exposition à un personnel différent, souvent plus expérimenté, plus mûr et très qualifié[9]. » Bien que Horn suggère que les membres d'une force d'opérations spéciales pourraient

Photo KDG040910 de l'OTAN

Des équipes des forces spéciales espagnoles et grecques travaillent ensemble dans le cadre d'un exercice de tir réel. Les soldats échangent leurs armes afin de se familiariser avec l'armement des autres pays de l'OTAN. Un soldat espagnol se sert d'un fusil grec M-16, tandis que, derrière lui, un soldat grec fait l'essai d'un fusil espagnol G36E.

joindre de nouveau une unité conventionnelle, et donc faire profiter à cette dernière des expertises qu'ils ont acquises, on conçoit tout aussi bien que ces membres pourront en faire de même dans le secteur privé. C'est certainement ce que reconnaît le sergent-chef Robert Martens fils, conseiller principal auprès du commandement des opérations spéciales des États-Unis : « Les qualités des membres des forces d'opérations spéciales, celles-là mêmes qui nous les rendent tellement utiles, leur confèrent aussi une grande valeur marchande à l'extérieur[10]. »

Troisièmement, sur le plan commercial, tout lien avec les forces d'opérations spéciales représente un grand atout publicitaire pour les entreprises de sécurité privées. De la conduite d'opérations de premier plan telles que la chasse aux missiles SCUD pendant la première guerre du Golfe, en 1990-1991, à la réussite de l'effet multiplicateur de force aux côtés des unités anti-taliban en Afghanistan, les grandes personnalités gouvernementales n'ont pas manqué de faire état de l'importance des forces d'opérations spéciales[11]. Comme en fait foi Elliot Cohen, une telle reconnaissance ne surprend personne en temps de crise car « le public a soif de héros et les politiciens aiment à vanter les remèdes universels[12]. » Jusqu'à présent, les forces d'opérations spéciales ont joué ce rôle admirablement, comme en atteste l'impression généralement positive qu'elles créent dans les spectacles populaires[13]. Les entreprises de sécurité privées peuvent donc évoquer le folklore des forces d'opérations spéciales pour faire valoir leurs services. En fait, c'est exactement ce qu'avaient constaté les sociétés qui les ont précédées. Aux yeux des clients du Moyen-Orient et d'Afrique, la grande renommée des forces d'élite comme les services spéciaux britanniques conférait un cachet prestigieux aux services de la Watchguard International, d'autant plus que ces pays appartenaient, peu avant cela, à l'empire britannique[14].

Restrictions dues à l'exode des membres des forces d'opérations spéciales

D'autres facteurs, en dehors de l'accroissement des effectifs, expliquent l'attrait des forces d'opérations spéciales du Canada auprès du secteur privé. Même si l'on a reproché aux forces d'opérations spéciales canadiennes leur manque d'expérience, surtout, par exemple, en raison de la réputation du Canada en maintien de la paix et de son expérience limitée dans les conflits coloniaux, le rythme intensif qui caractérise les opérations actuelles va leur permettre de rattraper rapidement leur retard[15]. À cet effet, Bernd Horn démontre clairement l'avantage dont jouissent aujourd'hui les forces d'opérations spéciales par rapport aux forces conventionnelles, face aux menaces que posent terroristes et insurgés : « Les dirigeants politiques et militaires ont compris que seule une force flexible, adaptable et mobile (soit les forces d'opérations spéciales) pouvait contrer un ennemi insaisissable dont les tactiques reposent sur la dispersion, la complexité du terrain et l'asymétrie[16]. » Par conséquent, l'importance qu'accorde le Canada aux contingents d'opérations spéciales de ses forces armées en fait un candidat reconnu, respecté et recherché. En outre, les forces d'opérations spéciales du Canada s'entraînent souvent *de concert* avec celles d'autres pays et conduisent leurs missions *avec* elles, de sorte que les contingents canadiens se trouvent encore davantage associés à la communauté internationale des forces d'opérations spéciales, tant militaire que civile. Vu la décision prise en janvier 2003 par le gouvernement de George W. Bush de confier au commandement des opérations spéciales américaines le rôle principal dans la conduite de la « guerre mondiale contre le terrorisme », il est probable que cette interaction se poursuivra et que les rapports ainsi établis se renforceront.

Il est clair qu'une réduction de la capacité des forces d'opérations spéciales du Canada, en dépit de l'expansion espérée, poserait des difficultés sur plusieurs plans. Comme le remarque le colonel Horn, « maniées comme il faut, des unités réduites mais hautement spécialisées et bien entraînées peuvent procurer, même à un petit État, une force de dissuasion et une influence militaire et politique qui dépasseront de loin ce à quoi on pourrait s'attendre d'après la simple envergure de ses forces armées[17]. » Avec des capacités limitées, le Canada risque donc de manquer des moyens voulus pour pouvoir contribuer à une « guerre de forces d'opérations spéciales » et revendiquer toute influence dans la conception des politiques. Il en résulterait aussi une diminution du capital politique du Canada auprès d'autres pays, notamment des États-Unis[18].

En outre, limiter les moyens de nos forces d'opérations spéciales nuirait à l'activisme propre au pouvoir exécutif du Canada. On note depuis longtemps l'avance de la centralisation au gouvernement du Canada et, comme le soulignent des analystes comme Cohen et Deborah Avant, le contrôle que l'autorité politique exerce sur la violence peut avoir des répercussions sur la répartition des pouvoirs entre les institutions gouvernementales[19]. Dans le cas particulier des forces d'opérations spéciales, en raison du secret qui entoure souvent leurs missions et du rapport direct qui les lie généralement à la poursuite d'objectifs stratégiques, l'attention se concentre sur les échelons supérieurs du gouvernement. De fait, il ressort de l'analyse d'anciennes opérations qu'un recours judicieux aux forces d'opérations spéciales canadiennes aide à mitiger les reproches, domestiques ou internationales, contre les politiques du gouvernement[20]. Mais un exode accru des membres des forces d'opérations spéciales du Canada vers le secteur privé, aura une conséquence négative sur leur actif politique.

Freiner le dépeuplement des forces d'opérations spéciales ne sera pas facile

Il n'y a ni solution évidente ni remède idéal à l'exode des effectifs des forces d'opérations spéciales du Canada. Il ne suffira pas d'augmenter simplement le taux de recrutement, que ce soit pour la Deuxième Force opérationnelle interarmées ou le tout nouveau régiment d'opérations spéciales. Car il existe de ce côté-là des obstacles considérables. D'un certain point de vue, forcer soudain le recrutement va à l'encontre des quatre soi-disant principes constants des forces d'opérations spéciales, soit : « Les individus sont plus importants que le matériel. Mieux vaut la qualité que la quantité. Les forces d'opérations spéciales ne se fabriquent pas à l'emporte-pièce. Ne pas attendre qu'une urgence survienne pour former des forces d'opérations spéciales[21]. » Modifier le taux d'admission aux forces d'opérations spéciales, qui se situe généralement entre 10 et 30 p. 100 selon le niveau d'accès, risque de nuire aux normes qualitatives. Certains doutent déjà que le Canada puisse maintenir les normes de ses forces d'opérations spéciales si l'on double les effectifs de la Deuxième Force opérationnelles interarmées[22]. Même Gordon O'Connor, aujourd'hui ministre de la Défense, quand il était porte-parole de l'opposition en matière de défense, exprimait son incertitude que le Canada soit capable de maintenir les compétences et les normes propres aux forces d'opérations spéciales, en déclarant : « Les Forces canadiennes sont-elles assez nombreuses pour qu'on y cultive une telle réserve de talent? Je ne peux pas répondre à cette question[23]. »

D'un autre point de vue, étant donné la politique canadienne actuelle de ne pas recruter les membres des forces d'opérations spéciales directement dans la population civile, il est peu probable que la marine, l'aviation et surtout l'armée, d'où provient la majorité des recrues des forces d'opérations spéciales, accordent leur appui entier à un plan qui dégarnirait leurs rangs, même en tenant compte du désir du gouvernement de Stephen Harper d'augmenter l'ensemble des effectifs des Forces canadiennes. Accorder d'emblée la priorité aux forces d'opérations spéciales, sans prendre certaines précautions, risquerait d'entraîner au sein des Forces canadiennes une rupture profonde entre les éléments conventionnels et non conventionnels. La situation finirait sans doute par avantager les premiers, si l'on entend la mise en garde de l'ancien colonel J. Paul de B. Taillon, quand il observe : « [les] forces [canadiennes] sont imprégnées de la culture militaire traditionnelle, et leur point de vue est marqué par cette culture[24]. »

Mais, ajoutant à la controverse, il est maintenant établi que les forces d'opérations spéciales tendent à dépouiller les forces conventionnelles de leurs éléments les plus prometteurs et les plus qualifiés. Par exemple, selon l'historien militaire Philip Warner, ceux et celles qui se portent volontaires aux forces d'opérations spéciales « sont les plus entreprenants, les plus dynamiques et les plus indispensables » et ailleurs, le maréchal Viscount Slim accuse les forces d'opérations spéciales de « [soustraire] les meilleurs éléments » aux forces conventionnelles[25]. Ainsi, certains soutiennent que la Deuxième Force opérationnelle interarmées, dès sa formation en avril 1993, a détourné les meilleurs candidats du Régiment aéroporté du Canada[26]. Il est également important de se rappeler que jusqu'en 1999, certains officiers supérieurs des Forces canadiennes soutenaient encore que le Canada ne possédait pas de « forces spéciales » par crainte, entre autres, qu'en reconnaissant ce fait, ils auraient accordé aux forces d'opérations spéciales un prestige tel qu'en comparaison, le reste des forces auraient paru trop ordinaires[27].

Photo de Jay Helberg

Le 5e Groupe des forces spéciales américaines en Iraq.

On ne résoudra pas non plus complètement la situation en rehaussant de diverses façons la « valeur » du service dans les forces armées. En 2006, les membres de la Deuxième Force opérationnelle interarmées ont reçu la première augmentation de leurs compensations financières depuis 1997, en reconnaissance du niveau de risque, des conditions de travail, de l'ancienneté et des compétences. Par exemple, l'allocation annuelle des troupes de choc, « la pointe la plus acérée de l'arsenal des forces d'opérations spéciales du Canada », est passée de 21 756 à 25 260 dollars canadiens. Cette mesure faisait suite à un rapport des Forces canadiennes, publié en 2004, qui examinait la possibilité d'augmenter la solde des forces d'opérations spéciales pour y favoriser le maintien de l'effectif[28]. Néanmoins, à parts égales, les dépenses publiques ne seront

probablement pas suffisantes pour rivaliser avec les salaires offerts dans le secteur privé. En Iraq, par exemple, certains membres du personnel des entreprises de sécurité privées bénéficient de contrats qui leur donnent droit à un paiement *quotidien* de 800 à 1000 dollars américains.

Photo 030412-F-1644L-005 de l'aviation américaine, par le sergent d'état-major Jeremy T. Lock

Un véhicule sur roues polyvalent à grande mobilité des forces spéciales (HMMWV, ou HUMVEE) traversant l'ouest de Baghdad. Les soldats des forces spéciales patrouillaient le périmètre extérieur pour assurer la sécurité d'un hôpital local, dans le cadre de l'opération *Iraqi Freedom*.

D'autres avantages offerts dans le secteur public ne sont pas suffisants pour y retenir le personnel. Les représentants des Forces canadiennes aiment à souligner que le secteur privé n'offre pas certains avantages tels que fonds de retraite et assurance[29]. Pourtant aux États-Unis, où la question du maintien du personnel des forces d'opérations spéciales a fait l'objet d'examens publics plus approfondis, ce sont les opérateurs chevronnés qui, bien qu'ayant droit à un fonds de retraite, répondent bien plus souvent à l'appel du secteur privé. En outre, certaines entreprises de sécurité privées ont amélioré les avantages financiers qu'elles offrent aux candidats en y incluant un régime d'assurance respectable. Finalement, comparer la valeur d'un emploi au service national à celle d'un poste dans le secteur privé ne suffit plus, quand on considère l'importance croissante que l'on accorde semble-t-il au concept de la profession plutôt qu'à l'institution même des Forces canadiennes[30]. Selon Charles Moskos, c'est là toute la différence entre l'orientation par principe et le raisonnement pratique, entre « la motivation intrinsèque d'une institution et la motivation extrinsèque d'une profession[31] ». Et cette situation n'existe pas exclusivement au Canada. Au Royaume-Uni, certains soutiennent que : « tout est aujourd'hui une question d'argent et beaucoup de jeunes troupiers voient les services spéciaux comme rien d'autre qu'une école professionnelle, qu'ils fréquentent dans la poursuite de leur carrière personnelle[32] ». En fait, si les tendances actuelles persistent aux États-Unis et se propagent au Canada, la distinction sera bientôt difficile à faire entre ce qui relève de l'institution et ce qui appartient à la profession, car le personnel des entreprises de sécurité privées jouit d'une reconnaissance croissante auprès de l'État, surtout dans le cas des morts, à qui l'on rend hommage et dont on vante le patriotisme.

Réglementation et contrôle

Le Canada en est seulement au stade préliminaire dans l'élaboration de règlements applicables aux services de sécurité privés, l'accent étant davantage sur les conséquences normatives et sur le droit de la personne que sur les questions précises relatives à la migration du personnel du secteur public au secteur privé. Le lieutenant-colonel David Last offre d'ailleurs un conseil judicieux : « Pour l'État, il ne s'agit pas seulement d'une question d'autonomie et d'efficacité. L'État doit envisager de réglementer la capacité d'un intérêt privé à conduire des opérations spéciales, en considérant le risque d'abus dans l'arène internationale[33] ». Ces facteurs, sans chercher à en diminuer l'importance, se comprennent facilement. Car l'essence de la plateforme de la sécurité de la personne imprègne encore de nombreuses activités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Par ailleurs, on y voit aussi l'admission que des doutes persistent quant à notre renom en tant que nation et à notre respect des droits de la personne, questions survenues d'abord des suites de l'enquête sur la Somalie et qui se manifestent aujourd'hui encore, dans des cas tels que le bon traitement des combattants capturés pendant les opérations contre les forces terroristes et insurgées.

« Interdire aux membres des forces d'opérations spéciales du Canada de se joindre à des entreprises de sécurité privées n'avancerait à rien. »

Interdire aux membres des forces d'opérations spéciales du Canada de se joindre à des entreprises de sécurité privées n'avancerait à rien. Sur le plan déontologique, telle interdiction amènerait presque certainement à un examen de la protection des anciens opérateurs en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Sur le plan pratique, elle serait difficile à exécuter, en raison des origines transnationales du personnel des entreprises de sécurité privées et des limites à l'extraterritorialité. Même dans les premiers temps, contrôler les effectifs était problématique pour Ottawa. En 1937, le gouvernement du premier ministre Mackenzie King avait adopté la *Loi sur l'enrôlement à l'étranger*, afin d'empêcher les Canadiens de prendre part à la guerre civile d'Espagne. Le Canada a envoyé dans ce conflit plus de combattants étrangers par habitant que tout autre pays[34]. Cependant, la preuve de l'impuissance de cette loi réside dans le fait que plus de la moitié des 1 200 Canadiens qui se sont

Photo AP/Shah Marai, Équipe des médias

Le président afghan Hamid Karzai, au centre, est entouré de garde-corps armés jusqu'aux dents à son arrivée, lundi 14 mars 2005, pour prendre part à une cérémonie d'inauguration des travaux à Parwan, à quelque 55 kilomètres au nord de Kaboul.

rendus en Espagne sont partis *après* son adoption. De nos jours, on constate aux États-Unis que les programmes visant à freiner l'exode et à empêcher les membres du personnel jugé essentiel de prendre leur retraite sont mal reçus et critiqués, certains accusant les autorités d'imposer officieusement le service militaire et d'autres protestant contre une nouvelle forme de servitude. Quant à imposer un contrôle, il n'existe que quelques entreprises de sécurité privées au Canada et parmi elles, peu détournent régulièrement du personnel des forces d'opérations spéciales canadiennes. Dans l'ensemble, le Canada alimente des sociétés qui jouissent d'une présence respectable sur le marché, à l'intérieur d'autres pays, en particulier aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

Vu ces difficultés, on pourrait soutenir que le gouvernement du Canada aura plutôt intérêt à presser Washington pour y faire adopter des règlements applicables aux normes qualitatives gouvernant l'industrie des entreprises de sécurité privées. C'est une proposition qui se défend notamment parce que les entreprises de sécurité américaines embauchent un grand nombre de Canadiens. Mais surtout, il y a la place qu'occupent les États-Unis dans l'ensemble de l'industrie des services de sécurité privés. Les conclusions auxquelles est arrivée la politicologue Deborah Avant soulignent ce point : « En effet, la dominance des États-Unis sur le plan des dépenses militaires est telle que les autres gouvernements n'auront sans doute qu'une influence limitée sur l'évolution des entreprises de sécurité privées. Ces gouvernements n'iront certainement pas loin par le biais de la réglementation, à moins de faire un emploi plus intensif des services de sécurité[35]. » En ce qui concerne le Canada, il est peu probable que le pays puisse jouer un rôle dominant dans un avenir proche sur le marché international des services de sécurité privés.

Entendons-nous : il est vrai que, d'une part, les entreprises de sécurité privées s'inscrivent dans un contexte international dans lequel « les normes westphaliennes s'érodent, les tendances économiques néolibérales s'affirment surtout dans la privatisation des services, et la globalisation de la production des biens et des services[36] ». Cela suppose cependant que les effets et les conséquences de l'évolution des services de sécurité privés sont les mêmes dans le monde entier, en présence comme en l'absence de contrôles. D'autre part, pour les pays développés, en particulier les États-Unis, les entreprises de sécurité privées servent souvent les intérêts de l'État. Ce raisonnement s'accorde à ceux de Hans Morgenthau, Kenneth Waltz et John Mearsheimer, selon qui, dans l'arène internationale, les États forts non seulement éprouvent les effets des phénomènes mondiaux différemment, mais peuvent aussi, dans une certaine mesure, les plier à leur avantage[37]. Ainsi, affirment Ripsman et T.V. Paul, « la question n'est pas de savoir si les aléas de la globalisation viendront à bout de l'État mais plutôt, quels changements ils imposeront à l'État et par quels mécanismes celui-ci s'adaptera aux courants sociaux internationaux, tout en préservant son intégrité[38] ».

Les États-Unis étant un des principaux clients de l'industrie des services de sécurité privés, ils exercent une grande influence sur « l'écologie du marché[39] ». En plus de la référence des fondateurs et cadres d'entreprises de sécurité privées aux forces d'opérations spéciales, le pouvoir d'achat considérable des États-Unis a contribué à faire du calibre des forces d'opérations spéciales la norme d'excellence de l'industrie. Cela est dû au fait qu'au niveau de la demande, les États-Unis ne tiennent généralement pas compte du rôle qu'ils jouent dans la conception du niveau de l'offre, soit des qualifications et des moyens des entreprises de sécurité privées. En Iraq, par exemple, bien que certaines tâches confiées au personnel des entreprises de sécurité privées, telles que la protection rapprochée, font appel directement à des compétences des forces d'opérations spéciales, d'autres, telles que l'expertise en sécurité, la protection stationnaire et l'escorte de convoi, ne relèvent pas forcément ni exclusivement du domaine des forces d'opérations spéciales. Pourtant, les entreprises de sécurité privées confient ces tâches à d'anciens membres des forces des opérations spéciales. Ce n'est pas nécessairement l'emploi le plus judicieux des compétences des forces d'opérations spéciales, mais simplement parce que les États-Unis adoptent ce qui s'offre sur le marché, où les entreprises de sécurité privées constituent la norme, cette pratique est devenue « le mécanisme par lequel s'établit le modèle privilégié du professionnalisme[40] ».

Pour mieux se faire entendre des entreprises de sécurité privées et ainsi atténuer l'importance accordée jusqu'ici aux forces d'opérations spéciales, le Canada pourrait faire valoir

deux méthodes aux États-Unis. La première consisterait à s'efforcer explicitement d'engager des entreprises de sécurité privées qui ne se réfèrent pas principalement aux forces d'opérations spéciales ou dont le personnel expert n'est pas constitué en majorité d'anciens des forces d'opérations spéciales. De même, en examinant le contrat de plus près, on pourrait découvrir parfois que les tâches à exécuter n'exigent pas des compétences des forces d'opérations spéciales. Selon la seconde méthode, plus étoffée, Washington mettrait en place des règlements qualitatifs sur les normes applicables au personnel des entreprises de sécurité américaines. Ces normes souligneraient le professionnalisme, la capacité et le respect des conventions relatives aux droits de la personne, sans inviter à conclure que les qualifications requises sont celles qui caractérisent le domaine des forces d'opérations spéciales. Du fait que les États-Unis dominent le marché international, il est probable que les entreprises d'autres pays suivent cet exemple et adaptent leurs efforts de promotion et les aptitudes requises aux nouvelles exigences commerciales. L'objectif d'ensemble serait donc d'atténuer le caractère « spécial » des forces d'opérations spéciales aux yeux du secteur privé.

Il y a lieu de croire qu'une telle pression politique, exercée par le Canada, serait bien reçue aux États-Unis. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le commandement des opérations spéciales des États-Unis n'est pas insensible aux effets négatifs de l'ascendance des entreprises de sécurité privées. Malgré la mise en place au Pentagone de nouvelles mesures de maintien des effectifs, semblables aux allocations et primes mentionnées plus tôt, l'exode des compétences persiste. En outre, cet exode pourrait avoir des effets encore plus prononcés vu la cote de valeur accordée aux forces d'opérations spéciales dans la *Quadrennial Defense Review* de 2006 : une hausse de 15 p. 100 dans les unités de forces d'opérations spéciales, due tout particulièrement à l'augmentation du nombre d'opérateurs des Special Forces et des SEALS de l'armée américaine. Bien qu'à ce jour, les États-Unis aient concentré leurs efforts sur des mesures visant à maintenir les effectifs militaires des forces d'opérations spéciales, il conviendrait d'accorder une plus grande attention au marché qui est prêt à les accueillir quand ils décident de quitter les forces armées. Certes, ce n'est pas là une solution universelle, mais une telle vigilance aiderait aussi les Forces canadiennes à gérer leurs forces d'opérations spéciales et à en maintenir les effectifs.

« L'objectif d'ensemble serait donc d'atténuer le caractère « spécial » des forces d'opérations spéciales aux yeux du secteur privé. »

Conclusion

L'analyse précédente met en lumière quelques questions dont, à l'avenir, les responsables des politiques et les analystes voudront peut-être tenir compte. Premièrement, en insistant sur l'élaboration de normes qualitatives qui modèreraient l'importance généralement accordée aux forces d'opérations spéciales, nous proposons que la main-d'œuvre privée devrait généralement provenir de l'ensemble des services de sécurité publics. Même si l'on peut conclure d'analyses antérieures que l'avenir des entreprises de sécurité privées est assuré en raison de l'offre, de la demande et des facteurs idéationnels, le secteur demeure un sujet sensible sur le plan politique et normatif et il convient donc de le traiter en conséquence[41]. On devra donc à l'avenir poursuivre son examen pour déterminer notamment pourquoi, quand et comment le Canada choisira officiellement de soumettre à un contrôle plus strict les compétences des services de sécurité privés basés au pays mais exportés dans le monde. Deuxièmement, dans un même ordre d'idées, il sera important d'estimer la réaction de la population à toute modification des compétences du secteur canadien de la sécurité et les risques de retombées politiques. Par exemple, les activités des forces d'opérations spéciales et des unités conventionnelles présentement en Afghanistan s'accordent difficilement dans certains esprits à l'idée traditionnelle qu'on se fait des Forces canadiennes (c'est-à-dire le mythe du maintien de la paix). On ne doit pas oublier qu'il y a seulement une dizaine d'années, des représentants officiels des Forces canadiennes qualifiaient certaines opérations de la Deuxième Force opérationnelle interarmées de « types de missions d'observation tout à fait inoffensives[42] ». Le fait qu'en 2005, le gouvernement ait choisi de révéler quelques aspects jusque là secrets des opérations de la Deuxième Force opérationnelle interarmées en Afghanistan démontre qu'il est sensible à la perspective des Canadiens[43]. Mettre l'accent non seulement sur les forces d'opérations spéciales, mais aussi sur les effectifs des entreprises de sécurité privées canadiennes qui, aux yeux de certains Canadiens, ne sont guère que des mercenaires, au sens le plus péjoratif du terme, poserait de nouvelles difficultés pour le gouvernement.

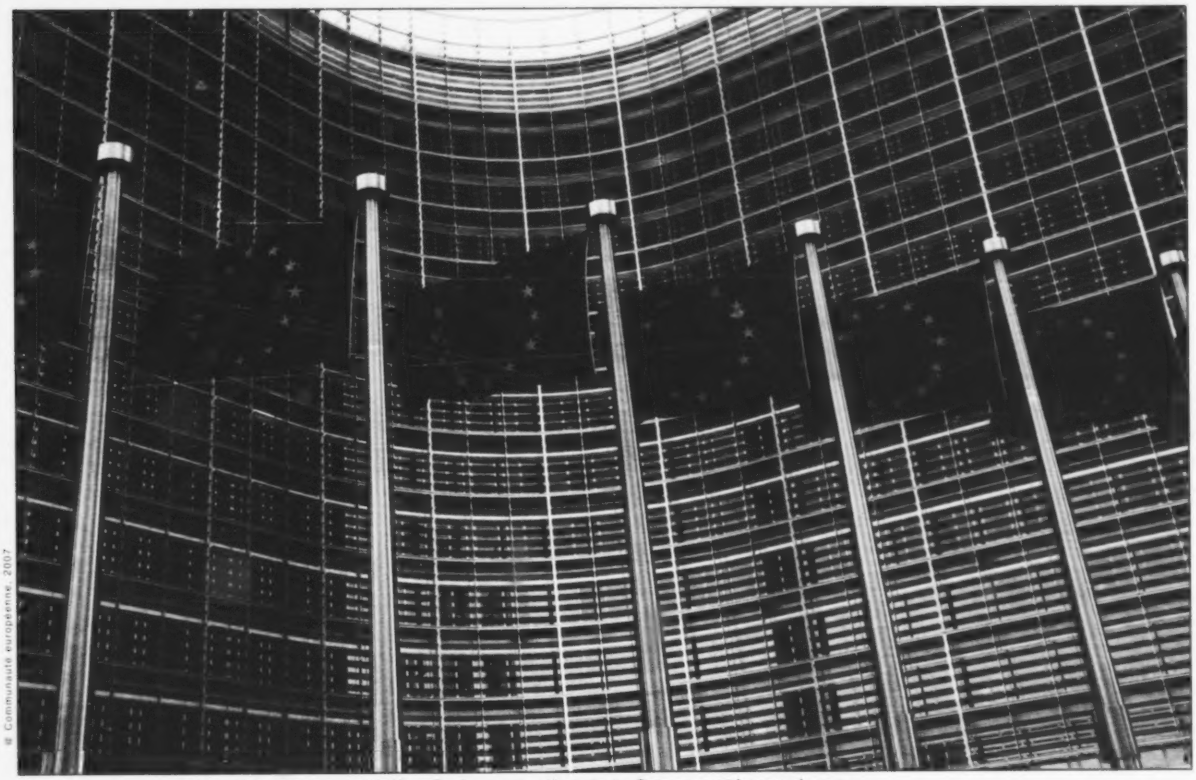
Dans l'ensemble, il est intéressant de suivre l'évolution de la « cote » à la fois de la force d'opérations spéciales et de l'entreprise de sécurité privée depuis la fin de la guerre froide et, en particulier, depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Chacun de ces événements est intervenue à sa façon dans le « marché de la sécurité » caractérisé par le terrorisme et l'insurrection. Il n'est pas surprenant que certains pays, surtout les États-Unis, entendent recourir plus souvent à ces services publics et privés. Mais ce faisant, en raison des réserves de main-d'œuvre limitées et de leurs conjonctions, des tensions se manifesteront, et les états fournisseurs tels que le Canada seront confrontés à certaines problématiques, alors même que les Forces canadiennes tentent d'accroître les effectifs de leurs propres forces d'opérations spéciales. Même s'il n'existe aucune solution simple à ce dilemme, les suggestions offertes dans le présent article aideront peut-être, comme on l'espère, à éviter que l'on se retrouve bientôt dans l'obligation de renflouer un service aux dépens d'un autre.

RMC

NOTES

1. On trouvera un historique des forces d'opérations spéciales du Canada dans l'article de Sean M. Maloney, « Qui a vu le vent? Survol historique des opérations spéciales canadiennes », paru dans *Revue militaire canadienne*, vol. 5, n° 3, automne 2004, p. 39-48.
2. On a adopté, aux fins du présent article, l'expression « entreprise de sécurité privée » plutôt que « compagnie militaire privée », car les compagnies militaires privées offrent des services mixtes policiers et militaires. Cet usage tient compte des milieux dans lesquels elles sont souvent employées (États en voie de développement qui sont aux prises avec un conflit ou sujets à la violence) et des effets pratiques qu'elles ont parfois sur ces milieux. En outre, dans tous les cas, l'objet est avant tout de hausser le niveau de sécurité des lieux ou des personnes. Ainsi, l'expression « entreprise de sécurité privée » convient quel que soit le sens global.
3. James Dao, « The Struggle for Iraq: Security », dans *New York Times*, le 2 avril 2004, p. A1; Thomas Catan et Stephen Fidler, « The military can't provide security », dans *Financial Times*, le 29 septembre 2003 en ligne. <http://www.nettime.org/Lists-Archives/nettime-l-0309/msg00169.html>.
4. D'après l'article de David Pugliese, « Soldiers of Fortune », paru dans le quotidien *Ottawa Citizen*, 12 novembre 2005, p. A17.
5. Anthony Mockler, *The New Mercenaries*, Londres, Sidgwick & Jackson Limited, 1985, p. 151; Wilfred Burchett et Derek Roebuck, *The Whores of War*, Londres, Pelican Special, 1977, p. 166.
6. D'après Kevin A. O'Brien, « PMCs, Myths, and Mercenaries: the debate on private military companies », dans *Royal United Service Institute Journal*, vol. 145, n° 1, février 2000, p. 61.
7. Citation en ligne, <http://www.itd.hu/itdh/nid/IQ/pid/0/itdhArticleDisplay/oid/0/Article.4402>.
8. Voir <http://www.meyerglobalforce.com/special.html>.
9. Bernd Horn, « Le côté obscur des élites : l'élitisme en tant que catalyseur de la désobéissance », dans *Le Journal de l'Armée du Canada*, vol. 8, n° 4, hiver 2005, p. 71.
10. Citation d'après Pauline Jelinek, « Many Elite Soldiers Leave for Better Pay », dans *The Guardian*, le 20 juillet 2004, en ligne à <http://www.node707.com/archives/001526.shtml>.
11. Voir, par exemple, Donald H. Rumsfeld, « Transforming the Military », dans *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 3, mai/juin 2002, p. 20-32.
12. Eliot A. Cohen, *Commandos and Politicians: Elite Military Units in Modern Democracies*, Cambridge, Center for International Affairs, Harvard University, 1978, p. 95-96.
13. Voir des films récents tels que *The Rock*, *E Ring*, *Tears of the Sun* et *Transporter* ou, parmi les films plus anciens *The Green Berets*, *The Guns of Navarone*, et *Where Eagles Dare*.
14. Mockler, p. 149.
15. On trouvera un exemple d'une telle critique dans David Pugliese, « JTF2 not ready for Afghan duty: expert », dans le *Ottawa Citizen*, 22 novembre 2001, p. A1. Voir aussi Maloney.
16. Bernd Horn, « Le choc des cultures : le fossé séparant les forces traditionnelles et les forces d'opérations spéciales », *Revue militaire canadienne*, vol. 5, n° 3, automne 2004, p. 6.
17. Bernd Horn, « Special Men, Special Missions: The Utility of Special Operations Force – A Summation », dans Bernd Horn, J. Paul B. Taillon et David Last (dir.), *Force of Choice: Perspectives on Special Operations*, Kingston, McGill-Queens University Press, 2004, p. 20.
18. On lira une description des avantages politiques et diplomatiques que procurent les forces d'opérations spéciales du Canada dans Jamie Hammond, « Les forces d'opérations spéciales : congruentes, prêtes et précises », *Revue militaire canadienne*, vol. 5, n° 3, automne 2004, p. 17-28; Bernard J. Brister, « Un plan pour l'avenir des forces d'opérations spéciales du Canada », *Revue militaire canadienne*, vol. 5, n° 3, automne 2004, p. 29-37.
19. Voir Cohen, p. 70; Deborah Avant, « The Privatization of Security and Change in the Control of Force », *International Studies Perspectives*, vol. 5, n° 2, mai 2004, p. 156. Sur le sujet de la centralisation du pouvoir au Canada, voir Donald J. Savoie, *Governing From the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999; Jeffrey Simpson, *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 2001.
20. On trouvera un exemple d'une telle analyse dans David Pugliese, *Canada's Secret Commandos: The Unauthorized Story of Joint Task Force Two*, Ottawa, Esprit de Corps Books, 2002, p. 118-121.
21. Robert D. Kaplan, *Imperial Grunts: The American Military on the Ground*, New York, Random House, Inc., 2005, p. 191.
22. Bruce Garvey, « Forces struggling to find 600 soldiers good enough to serve in crack JTF 2 unit », dans le *Ottawa Citizen*, 24 octobre 2003, p. A1.
23. D'après les citations de David Pugliese, « Military creates new special forces unit », dans le *Ottawa Citizen*, 4 janvier 2006, p. A1.
24. J. Paul de B. Taillon, « De nouveaux paradigmes pour les forces d'opérations spéciales du Canada », *Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 4, hiver 2005-2006, p. 75.
25. D'après la citation dans Horn, « Le choc des cultures », p. 6.
26. Pugliese, *Canada's Secret Commandos*, p. 121.
27. David Last, « Special Operations Forces in Conventional Armies: 'Salvation Army?' or 'Dirty Dozen'? » dans Bernd Horn et coll. (dir.), *Force of Choice*, p. 36, p. 57.
28. Stephanie Rubec, « Elite soldiers drained », 25 avril 2005, en ligne. <http://cnews.canoe.ca/CNEWS/Canada/2005/04/25/pf-1012118.html>; David Pugliese, « Special forces get pay raise », dans le quotidien *National Post*, 26 août 2006, p. A4.
29. Rubec, « Elite soldiers drained. »
30. Noel Iverson, « Military Leadership and Change in the 1990's », en ligne. <http://www.cda-cdai.ca/library/iverson.htm>.
31. Charles C. Moskos et Frank R. Wood, « Introduction », dans Charles C. Moskos et Frank R. Wood, (dir.), *The Military: More Than Just a Job?*, Washington, Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1988, p. 4-5.
32. « British SAS mull bonus to halt exodus », *Agence France-Presse*, 15 février 2005, en ligne. <http://www.news.com.au/story/0,10117,12253024-1702,00.html>.
33. David Last, « Epilogue: The Next Generation of 'Special Operations'? » dans Bernd Horn et coll. (dir.), *Force of Choice*, p. 208.
34. Victor Hoar, *The Mackenzie-Papineau Battalion*, Toronto, Copp Clark, 1969, p. 1.
35. Deborah Avant, *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 177.
36. Voir Dan Hellinger, « NGOs and the Privatization of the Military », dans *Refugee Survey Quarterly*, vol. 23, n° 4, décembre 2004, p. 192-220.
37. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, septième édition, Montréal, McGraw-Hill Higher Education, 2006; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley Publishers, 1979; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001.
38. Norrin M. Ripsman et T.V. Paul, « Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis », *International Studies Review*, vol. 7, n° 2, juin 2005, p. 224.
39. Avant, *The Market for Force*, p. 220.
40. *Ibid.*, p. 226.
41. Voir Peter W. Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.
42. D'après la citation dans Pugliese, *Canada's Secret Commandos*, p. 11.
43. On trouvera un tel « ballon d'essai » dans Stephen Thorne, « Canadian commandos taking out Taliban », dans le quotidien *Globe and Mail*, 17 septembre 2005, p. A13.

RÉFLEXION STRATÉGIQUE



© Communauté européenne, 2007

Des drapeaux européens flottent devant l'édifice Berlaymont, siège de la Communauté européenne.

L'OPÉRATION *ARTÉMIS* ET JAVIER SOLANA : PERSPECTIVES DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LE RENFORCEMENT ET L'UNIFICATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

par Ryan C. Hendrickson, Jonathan R. Strand et Kyle L. Raney

Introduction

Après des décennies de discussions et malgré l'émergence d'un euroscepticisme galopant, bien des dirigeants européens et d'autres observateurs soutiennent que l'Union européenne est en voie de devenir un acteur majeur de la politique étrangère et de la politique de sécurité. Aujourd'hui, l'Union européenne supervise les missions d'observation et de maintien de la paix en Bosnie et en Géorgie. Plus tôt, elle a mené à bien les opérations en Macédoine et en République démocratique du Congo. C'est aussi elle qui a joué un rôle diplomatique capital dans les négociations entourant le programme d'armement nucléaire de l'Iran[1]. Toutefois, les membres de l'Union européenne ne s'entendent toujours pas sur d'importantes questions de politique étrangère, notamment en ce qui a trait à l'utilisation de la force et à la crise politique qui perdure en Irak. De plus, le rejet du projet de Constitution européenne par la France et les Pays-Bas à l'été 2005 et la

Ryan C. Hendrickson, Ph. D., *est professeur associé au Département des sciences politiques à l'université Eastern Illinois. Il est l'auteur de* Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action After the Cold War *et de* The Clinton Wars: the Constitution, Congress, and War Powers. *Ses recherches ont également été publiées dans des revues telles que* Parameters, *la* Revue de l'OTAN, Security Dialogue, Journal of Strategic Studies, Armed Forces and Society *et* Political Science Quarterly.

Jonathan R. Strand, Ph. D., *est professeur adjoint au Département des sciences politiques de l'université du Nevada, à Las Vegas. Ses recherches ont paru notamment dans les publications suivantes :* World Development, World Economy, International Interactions *et la* Revue d'intégration européenne.

Kyle L. Raney *a obtenu sa maîtrise en sciences politiques à l'université Eastern Illinois.*

ECPAD, photo C0D121AB-2D31-46F6-8232-3255A2D04D94

Le haut-représentant de l'Union européenne, Javier Solana, arrive à Entebbe en juin 2003. Il est accueilli par le colonel Louis-Michel Testaud et le colonel Eric de Stabenrath, de la Force de stabilisation de l'Union européenne.

décision du Royaume-Uni d'annuler son propre référendum sur la question ajoutent de nouveaux obstacles aux efforts d'intégration de l'Europe.

Parallèlement, certains observateurs ont récemment laissé entendre que l'échec des référendums n'avait rien à voir avec le désir de l'Europe d'unifier la politique étrangère et la politique de sécurité, mais que ces revers étaient plutôt attribuables à des enjeux économiques nationaux, notamment les contrecoups des politiques libérales en matière d'immigration, l'externalisation possible de la main-d'œuvre et le taux de chômage relativement élevé[2]. En revanche, les sondages d'opinion publique révèlent que les Européens sont nettement en faveur d'une politique étrangère et de sécurité commune. Javier Solana, qui occupe le poste de haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune depuis 1999, continue de promouvoir activement la participation de l'Europe à la sécurité mondiale. Par conséquent, l'Union européenne nourrit toujours l'ambition de défendre des intérêts communs en matière de sécurité.

Au cours des dernières années, de nombreuses recherches ont porté sur l'intégration européenne et sur la coopération entre les États membres de l'Union européenne. Bien qu'on se soit appuyé sur un large éventail de théories et d'analyses pour expliquer ces questions, peu d'études se sont intéressées au rôle et à l'influence que pourrait exercer le haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Cette lacune sur le plan scientifique peut, en partie, s'expliquer par le fait que le rôle institutionnel du haut représentant demeure ambigu. Par conséquent, son autorité politique et sa fonction de représentant risquent d'être difficiles à définir et à étudier[3]. L'absence relative d'analyses sur le leadership du haut représentant tient aussi à la réticence générale des spécialistes en relations internationales à étudier de façon isolée les responsables de la politique étrangère[4]. Ainsi, rares sont les études à tracer le bilan du rôle de dirigeant de Javier Solana[5], qui, avant d'occuper le poste de haut représentant, a exercé les fonctions de secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de 1995 à 1999. Pourtant, ce dernier a largement attiré l'attention des médias depuis qu'il fait partie du Conseil de l'Union européenne.

La présente étude de cas est en fait une évaluation du processus décisionnel de l'Union européenne, qui est à l'origine de l'opération *Artémis*. Dirigée par l'Union européenne, cette campagne de maintien de la paix s'est déroulée en 2003 en République démocratique du Congo. C'était la première fois que les pays européens menaient une mission sans l'assistance de l'OTAN, et, une fois déployées, leurs troupes n'ont pas tardé à engager le combat[6]. L'étude porte notamment sur le leadership dont Javier Solana a fait preuve et sur les efforts que celui-ci a déployés pour promouvoir la Politique étrangère et de sécurité commune en République démocratique du Congo. Elle vient combler une lacune dans la littérature sur la politique étrangère de l'Union européenne. Qui plus est, elle revêt une signification sur le plan politique, puisqu'elle aborde la capacité de l'Union européenne de définir une politique étrangère et de sécurité commune et d'intervenir de façon indépendante sur les questions de sécurité.

D'abord, il sera question du rôle institutionnel du haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Ensuite, nous expliquerons brièvement le contexte juridique et politique de la mission. Finalement, nous évaluerons plus précisément le processus décisionnel de l'Union européenne et le rôle qu'a joué Javier Solana dans la décision de déployer des troupes en Afrique : une décision qui aura certes des répercussions sur les prochaines interventions de l'Union européenne. En général, l'étude se penche sur la capacité de l'Union européenne d'instaurer une politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre d'une opération que Javier Solana définit lui-même comme un « progrès militaire de l'Union européenne[7] ». Selon les conclusions de l'étude, on ne peut nier le rôle qu'a joué monsieur Solana dans la coordination de la politique étrangère de l'Union européenne. Toutefois, il faut savoir que l'opération *Artémis* reposait avant tout sur la volonté de la France de diriger, au nom de l'Union européenne, le déploiement des forces en Afrique.

Le haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune

Le poste de haut représentant a été créé lors du Sommet de l'Union européenne, qui s'est tenu à Amsterdam en juin 1997. L'article 18 du traité d'Amsterdam prévoit l'institution d'un haut représentant, dont le rôle est de donner à l'Union européenne un visage et une voix. Le haut représentant « contribue à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques et agit au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers[8] ». Ce n'est qu'en juin 1999 que ce poste a été comblé pour la première fois, et c'est Javier Solana, secrétaire général de l'OTAN par intérim et ancien ministre des Affaires étrangères de l'Espagne, qui en fut l'heureux titulaire. Reconnu pour ses remarquables qualités de leader, monsieur Solana s'est joint à l'Union européenne en octobre 1999, quelques mois à peine après les premiers bombardements intensifs, mais efficaces, dirigés par l'OTAN contre Slobodan Milosevic. Il a officiellement été nommé haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune le 18 octobre 1999[9].

Tous les détails concernant son rôle et ses nouvelles responsabilités ont été discutés lors de la réunion du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999. À cette rencontre, il a été déterminé que le haut représentant assumerait, entre autres, les responsabilités suivantes : assister la présidence dans la coordination des travaux du Conseil; contribuer à la formulation d'options à l'attention du Conseil sur des questions de politique; contribuer à la mise en œuvre des décisions de politique étrangère et de sécurité, en étroite collaboration avec la Commission et les États membres. Outre ces responsabilités, le haut représentant est chargé de superviser l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide. Cette unité mobilise des effectifs des différents pays européens afin d'aider le haut représentant à cerner les crises, à élaborer des solutions stratégiques et à cibler les grands dossiers nécessitant la coordination et la coopération de l'Union européenne en matière de politique[10]. Bref, le haut représentant a toute latitude pour définir son rôle et ses responsabilités politiques. Par contre, les analystes s'entendent pour dire que son mandat ne révèle pas clairement *qui* il est censé représenter, ce qui suggère que son influence politique et son autorité administrative sont visiblement limitées. Le haut représentant travaille également avec le président du Conseil européen des ministres (poste qui est exercé par rotation pour un mandat de six mois), le Conseil lui-même et la Commission européenne, qui est dirigée par sa propre commissaire chargée des relations extérieures[11].

> **« Selon les conclusions de l'étude, l'influence personnelle de ce dernier sur la coordination de la politique étrangère de l'UE doit être soulignée. »**

À bien des égards, monsieur Solana est la personne toute désignée pour occuper ce poste, compte tenu de ses antécédents professionnels comme chef et comme diplomate. Ses fonctions de secrétaire général de l'OTAN lui ont permis d'acquérir une vaste expérience des négociations politiques et des relations diplomatiques avec les alliés, et ce, dans un contexte où il disposait officiellement d'un pouvoir juridique restreint. De plus, durant son mandat comme ministre des Affaires étrangères de l'Espagne, monsieur Solana a présidé le Conseil européen des ministres, ce qui lui a conféré une certaine notoriété sur la scène régionale et internationale[12].

Avant le lancement de l'opération *Artémis*, un certain nombre de prouesses diplomatiques ont été attribuées à Javier Solana, à titre de haut représentant de l'Union européenne. De fait, il a été le négociateur principal pour l'Union européenne durant la crise en Macédoine en 2001, au cours de laquelle il a travaillé à concilier les points de vue des rebelles albanais et ceux du gouvernement macédonien sur des questions constitutionnelles. Cette crise a pu être évitée grâce au déploiement des troupes de l'OTAN et au programme de restitution des armes, adopté par les factions belligérantes[13]. Les journalistes reconnaissent également la contribution de monsieur Solana aux négociations ayant mené, en 2002, à la levée du siège de la Basilique de la Nativité, prise d'assaut par 13 activistes palestiniens qui se sont exilés à Chypre[14]. Par ailleurs, des observateurs maintiennent que Javier Solana a aussi aidé à convaincre la Turquie d'appuyer les accords « Berlin Plus », qui ont été adoptés en décembre 2002, lors du sommet de l'Union européenne à Copenhague. Ces accords ont permis aux États membres d'utiliser les ressources de l'OTAN dans le cadre des missions de maintien de la paix de l'Union européenne[15]. Enfin, monsieur Solana a été le pilier, sinon le principal artisan, de l'*Accord d'union entre la Serbie et le Monténégro*, qui a été signé en mars 2002 et qui permettait de créer une fédération et non deux États indépendants[16].

Bien que Javier Solana ait cumulé de nombreuses réussites diplomatiques, d'autres faits suggèrent qu'il a joué un rôle secondaire durant les mois qui ont précédé l'opération *Iraqi Freedom* en raison des profondes divergences politiques qui opposaient les membres de l'Union européenne. De l'avis de certains, les dirigeants de l'Union européenne auraient même jugé impertinent d'obtenir le point de vue de monsieur Solana sur ce qui a sans doute été, sur la scène internationale, le dossier le plus important de l'automne et de l'hiver 2002-2003. Les membres de l'Union européenne n'ont pas non plus consulté le haut représentant avant de prendre position sur les choix militaires de l'Irak et des États-Unis[17]. Par conséquent, malgré les réussites que monsieur Solana a obtenues à titre de dirigeant de l'Union européenne, il semble que son influence auprès des États membres était précaire durant les mois qui ont précédé le déclenchement de l'opération *Artémis*.

Le contexte juridique et politique de l'opération *Artémis*

La deuxième guerre du Congo a été déclarée en août 1998, au moment où les forces rwandaises et ougandaises, en collaboration avec les rebelles congolais, ont orchestré l'attaque du président de la République démocratique du Congo, Laurent-Désiré Kabila. Cette offensive a vite exigé l'intervention

d'autres forces militaires étrangères, dont celle de l'Angola, de la Namibie, du Zimbabwe, du Tchad, de la Libye et du Soudan. Vu la participation volontaire d'un si grand nombre d'États dans ce conflit et l'étendue des atrocités commises contre la population, cette guerre représentait une menace pour la plupart des pays de l'Afrique équatoriale et australe[18].

Le 6 août 1999, l'Organisation des Nations Unies (ONU) participe pour la première fois aux efforts de maintien de la paix en République démocratique du Congo. Le Conseil de sécurité autorise alors l'envoi de 90 Casques bleus dans le but de promouvoir l'*Accord de cessez-le-feu de Lusaka*, qui sera signé par la plupart des factions militaires. Malgré l'entente, la violence perdure et l'Accord est un échec, si bien que le Conseil de sécurité décide, le 24 février 2000, d'élargir la mission en dépêchant un groupe de près de 6 000 militaires et observateurs. Avant que l'Union européenne s'engage dans le conflit, en juin 2003, l'ONU avait expédié au cours de la même année 8 700 autres Casques bleus, car la violence continuait de déstabiliser la plus grande partie du pays et menaçait l'ensemble de la région[19]. Par conséquent, préalablement à l'intervention de l'Union européenne, la présence des forces onusiennes a été importante, quoique celles-ci n'aient pas réussi à endiguer la violence qui secouait la région.

En mai 2003, la situation qui régnait en République démocratique du Congo était propice à l'intervention de l'Union européenne. De fait, les troupes ougandaises, postées dans la province du nord-est de l'Ituri et à Bunia, la capitale, ont décidé de quitter la région. Leur départ a créé un vide dans le pouvoir politique, ce qui a engendré des actes de violence entre deux communautés ethniques rivales, les Hema et les Lendu. Les conditions de vie se sont rapidement détériorées, et la violence a provoqué le déplacement d'environ 7 000 réfugiés. De plus, en attendant l'arrivée des soldats du maintien de la paix de l'Union européenne, le conflit avait déjà fait près de 430 morts. Bien que l'ONU ait envoyé 700 Casques bleus près de Bunia, dont la plupart venaient de l'Uruguay, ces troupes n'avaient pas les capacités militaires requises pour mettre un terme à la violence[20]. Au moment des affrontements, le pape Jean-Paul II a décrit la situation comme étant « profondément troublante ». Carla Del Ponte, procureure générale du Tribunal pénal international, a déclaré pour sa part : « De ce que nous savons, la violence qui sévit actuellement dans la région pourrait être qualifiée de génocide[21]. »

La République démocratique du Congo. Bunia se trouve au nord-est du pays.

Ces événements ont poussé le Conseil de sécurité de l'ONU à autoriser, le 30 mai 2003, le renforcement de l'intervention militaire en République démocratique du Congo. En application du chapitre VII de la *Charte des Nations Unies*, le Conseil de sécurité a sanctionné le déploiement de forces militaires à Bunia; ainsi, les Casques bleus dépêchés sur place verraient à rétablir l'ordre, à sécuriser l'aéroport ainsi qu'à aider et à protéger les déplacés se trouvant dans des camps de réfugiés en périphérie de la ville. Il était prévu que cette force de maintien de la paix demeure en poste jusqu'au 1er septembre 2003[22]. Le 12 juin 2003, l'Union européenne a approuvé officiellement la résolution 1484, proposée par le Conseil de sécurité de l'ONU[23]. Elle avait donné un premier signe de consentement le 5 juin, en faisant front commun avec le Conseil européen. C'était la première fois que les soldats de maintien de la paix de l'Union européenne menaient leurs opérations sans l'aide de l'OTAN et de ses ressources militaires. La mission s'est poursuivie jusqu'au 1er septembre, après que d'autres Casques bleus ont été dépêchés dans la région et que l'Union européenne a remis la direction des opérations à une force de maintien de la paix de l'ONU beaucoup plus importante.

L'opération *Artémis* et l'Union européenne

Même si c'est le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, qui a d'abord réclamé publiquement l'envoi de forces de maintien de la paix à Bunia, la France a été le premier pays à accepter la mission. Dès le 13 mai 2003, deux semaines avant l'adoption de la résolution 1484 et presque un mois avant que l'Union européenne décide officiellement d'appuyer la mission, la France a accepté de prêter main-forte à l'opération et de prendre les rênes de la mission. Une fois la résolution adoptée, il semble que la France ait joué un rôle diplomatique de premier plan, s'efforçant de convaincre l'Union européenne d'approuver l'intervention militaire en Afrique[24].

La France s'est aussi largement imposée au chapitre de l'organisation et des forces armées. De fait, c'est le général français Jean-Paul Thonier qui a été désigné commandant de l'opération *Artémis* à Bunia. Le commandant français Bruno Neveux a, quant à lui, dirigé l'opération depuis son poste à Paris. Le 20 mai 2003, juste avant l'adoption de la résolution 1484, le pays a aussi expédié neuf troupes à Bunia pour évaluer la situation sur le terrain. En outre, le 6 juin 2003, la France a envoyé un deuxième contingent, qui a tout mis en œuvre pour *sécuriser* l'aéroport de Bunia et gérer son *utilisation*[25].

Javier Solana rencontre la population locale dans le camp de réfugiés de Bunia.

Sur le plan de l'engagement militaire, la France a dépêché 1 000 des quelque 1 800 troupes assignées à la mission. Elle a également fourni la plus grande puissance de frappe aérienne, qui a servi dès les premiers jours de l'opération. La Suède a, pour sa part, expédié près de 80 membres des forces spéciales, qui ont collaboré avec les troupes françaises à Bunia et ont pris part au combat au début de l'opération. D'autres pays de l'Europe ont aussi contribué à la mission; c'est le cas notamment du Royaume-Uni, qui a expédié environ 90 membres de son équipe de soutien à Bunia et en Ouganda. Les troupes britanniques étaient essentiellement constituées d'ingénieurs, de personnel médical et d'officiers d'état-major[26]. Quant à la Belgique, elle a fourni des ressources médicales et logistiques, soit 48 personnes au total, pour aider au transport. La plupart ont ensuite été postées en Ouganda[27].

De plus, l'Allemagne a dépêché près de 350 troupes, qui ont été placées en Ouganda. Celles-ci ont apporté une assistance médicale et logistique aux principales forces de maintien de la paix, mais sans jamais mettre les pieds à Bunia[28]. Notons que d'autres États européens, nommément l'Autriche, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne, ont eux aussi collaboré à la mission, quoique avec parcimonie, depuis leur poste de commandement à Paris[29].

Même si un seul État membre a accompli le gros de la mission, il serait toutefois exagéré de dire que cette opération a créé un précédent sur le plan des interventions militaires de l'Union européenne. La plupart des autres États européens, sauf la Suède, le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, la Belgique, ont refusé de prendre de gros risques militaires en République démocratique du Congo. Ils ont d'ailleurs gardé leurs troupes à distance des zones de combat. Bien entendu, ces États n'avaient pas les mêmes ressources militaires ni les mêmes capacités; cependant, à en juger par le nombre d'effectifs dépêchés sur le terrain et par les engagements pris à l'égard de la mission, on peut supposer que, politiquement parlant, les États membres de l'Union européenne appuyaient à des degrés différents le conflit en République démocratique du Congo. L'Allemagne qui, à l'origine, remettait en question la décision de l'Union européenne de soutenir l'opération *Artémis*, est revenue sur sa position en raison des pressions diplomatiques qu'exerçaient sur elle la France et le Royaume-Uni. Le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, a quant à lui indiqué qu'il était davantage disposé à soutenir la mission vu l'acharnement de la France et du Royaume-Uni à obtenir l'appui de l'Union européenne[30]. Cependant, même après avoir accepté de participer à l'opération *Artémis* au nom de l'Union européenne, l'Allemagne a toujours hésité à préciser dans quelle mesure elle contribuerait à la mission[31].

« Les conditions de vie se détériorent rapidement, et la violence est responsable du déplacement de 7 000 réfugiés. »

Cela dit, il est difficile de savoir si les États-Unis ont eu une influence directe sur cette question particulière. Par contre, il est clair que la France a voulu obtenir l'assentiment de l'Union européenne, même si le Conseil de sécurité de l'ONU avait déjà donné son aval. En effet, la France aurait pu lancer l'opération dès le 30 mai 2003, puisqu'elle détenait un appui juridique international unanime. Elle a toutefois poursuivi ses relations diplomatiques pendant une autre semaine jusqu'à ce qu'elle gagne enfin le soutien du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne. Il est probable que la France a, en partie, entrepris ces démarches dans l'optique d'obtenir un plus grand appui diplomatique et militaire d'autres États. Notons par ailleurs qu'elle a accepté d'expédier des troupes à Bunia deux mois seulement après le déclenchement de l'opération *Libération de l'Irak*, même si, à l'instar de l'Allemagne et de bien d'autres États membres, elle s'opposait farouchement à cette mission au départ. Si l'opération *Artémis* a reçu un appui aussi massif de l'Union européenne, c'est peut-être également parce qu'on a voulu démontrer la solidarité européenne à la suite des profondes divergences qui ont opposé l'Europe et les États-Unis.

Les dirigeants de l'Union européenne ont aussi insisté sur le fait que l'opération *Artémis* était une mission indépendante de l'OTAN, prouvant ainsi la capacité de

l'Europe à déployer des troupes rapidement, sans l'intervention de l'Organisation. Selon la ministre française de la Défense, Michèle Alliot-Marie, l'opération *Artémis* a été « un puissant symbole et un exemple militaire convaincant. L'Union européenne, a-t-elle ajouté, dispose d'une véritable capacité militaire[12]. » Historiquement, c'est la France qui a milité avec le plus d'ardeur afin de doter l'Europe de moyens militaires autonomes, libres de l'intervention de l'OTAN et des États-Unis. En fait, les mesures mises de l'avant par la France dans le cadre de l'opération *Artémis* concordent assez bien avec la position qu'elle soutient depuis longtemps au sein de l'OTAN[13]. Le ministre grec de la Défense, Yiannos Papantoniou, croit aussi que cette campagne a permis à l'Union européenne d'exploiter de nouvelles capacités militaires régionales, en agissant sans l'intervention de l'OTAN[14]. Bref, tout porte à croire que le leadership des Français, exercé dans le but de maintenir un « équilibre politique » face à l'intervention des États-Unis en Irak, a largement influencé la décision de l'Union européenne de participer à l'opération *Artémis*. Si la France n'avait pas fait preuve d'un leadership aussi affirmé et si elle n'avait pas jugé nécessaire de démontrer que l'Europe pouvait agir indépendamment des États-Unis, il semble peu probable que Bruxelles ait approuvé la mission.

Javier Solana et la République démocratique du Congo

En qualité de haut représentant de la Politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana a été au cœur du processus décisionnel de l'opération *Artémis*, qui a conduit à l'intervention de l'Union européenne au Congo. Avant même que le Conseil de sécurité de l'ONU ne donne son appui à l'opération de maintien de la paix, monsieur Solana était déjà le « représentant diplomatique » en titre de Kofi Annan auprès de l'Union européenne. Lors d'une rencontre tenue le 19 mai 2003, il a d'ailleurs présenté aux ministres de la Défense la demande de Kofi Annan. Ainsi, on ne peut nier le rôle que Javier Solana a joué dans ce processus. D'autant plus qu'à cette même réunion, les dirigeants de l'Union européenne lui ont confié le mandat de rédiger, en leur nom, une réponse à la requête de Kofi Annan, une façon clairement affirmée de savoir si l'opération était une réelle option stratégique[15].

Par ailleurs, avant que l'Union européenne n'approuve l'opération, les membres du bureau de Javier Solana avaient entrepris des démarches diplomatiques pour inciter les pays européens à déployer leurs forces militaires. Monsieur Solana a aussi demandé à son assistant, Aldo Ajello, d'entamer des pourparlers diplomatiques avec l'Ouganda, le Rwanda et la République démocratique du Congo[16]. Une fois l'opération amorcée, il est entré en contact avec les dirigeants de ces trois pays et s'est rendu, à la mi-juillet 1999, dans leurs capitales respectives pour discuter directement avec les présidents. Il a également voyagé à Bunia et a visité le Conseil de sécurité de l'ONU à New York pour rendre compte de la mission[17]. Toutes ces mesures indiquent, une fois encore, que les États membres voulaient que Javier Solana assume le rôle de leader diplomatique et qu'il représente les intérêts de l'Union européenne auprès du Conseil de sécurité. À tout le moins, on peut supposer que, sur la scène diplomatique, le rôle du haut représentant aura été symbolique aux yeux de l'Union européenne, si l'on considère les voyages que ce dernier a effectués sur le continent africain et à New York.

Toutefois, il ne faut pas surestimer l'influence que Javier Solana a exercée sur la planification et le processus décisionnel de l'opération. Parce qu'il a agi comme stratège institutionnel dans le cadre de la mission, on peut difficilement lui attribuer le mérite d'avoir stimulé l'intérêt des pays européens pour la sécurité de l'*Afrique*. Par mesure de précaution, ces derniers considéraient déjà la sécurité du continent comme un intérêt stratégique à défendre. Ståle Ulriksen et ses collègues ont remarqué que, durant le sommet franco-britannique à Le Touquet, en février 2003, la France et le Royaume-Uni avaient indiqué que « l'Union européenne devait jouer un rôle dynamique pour maintenir la paix et prévenir les conflits en Afrique. » Lors de ce même sommet, les deux pays ont, dans une déclaration commune, pressé les dirigeants africains de promouvoir les droits de la personne et la démocratie. Ils ont également fait part de l'intérêt soutenu qu'ils portaient à la prévention des conflits et à la paix en Afrique[18]. De plus, soulignons que l'Union européenne avait proposé, en décembre 2002, l'adoption d'une résolution visant à réprimer la violence en Ituri[19]. Pourtant, en examinant le rôle particulier que Javier Solana a assumé dans la promotion des valeurs collectives et des normes communes de l'Union européenne concernant les

Une autre vue de Javier Solana en visite dans le camp de réfugiés de Bunia.

intérêts stratégiques de l'Afrique, on constate que, deux mois avant le déploiement des forces militaires à Bunia, jamais, dans les quatre grands discours qu'il a prononcés, il n'a fait référence au rôle élargi de l'Union européenne pour assurer la sécurité de l'Afrique. En avril et en mai 2003, au moment où la guerre en Irak faisait la manchette d'un bout à l'autre de la planète, monsieur Solana a consacré le plus gros de ses efforts politiques à apaiser les graves dissensions qui s'étaient créées entre les États-Unis et l'Europe[?]. Même dans une allocution prononcée devant les membres de l'Institut des affaires européennes à Dublin, le 21 mai 2003, monsieur Solana n'a pas abordé en tant que telle la situation à Bunia, pas plus qu'il n'a proposé d'établir à long terme une politique étrangère et de sécurité commune pour garantir la sécurité en Afrique et y maintenir la paix. À défaut d'aborder cette question, ses propos portaient sur le mandat de l'Union européenne dans les Balkans et sur sa façon de concevoir les problèmes de sécurité communs aux États-Unis et à l'Europe[?]. Malgré le fait que la crise à Bunia a évolué rapidement, notamment en raison du retrait précipité des troupes ougandaises au début de mai 2003, il est évident que, publiquement, Javier Solana n'a tenté d'aucune façon d'attirer l'attention sur la question de la sécurité en Afrique et a réaffirmé que la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne ne visait pas, à ce moment, la République démocratique du Congo.

« Les dirigeants européens ont voulu que l'opération *Artémis* soit une mission indépendante de l'OTAN... »

De façon générale, il semble que le rôle de Javier Solana a pris forme uniquement après que la France s'est engagée à diriger l'opération et que Kofi Annan lui a précisément demandé d'obtenir l'appui des ministres de la Défense européens. En outre, contrairement à ce que disent les journaux sur les rôles de leader que Javier Solana a remplis en Macédoine, en Yougoslavie et lors du siège de la Basilique de la Nativité, les spécialistes des médias ne le voient toujours pas comme celui qui, par ses fonctions de négociateur et de diplomate, a réussi à aplanir les divergences qui opposaient les membres de l'Union européenne. Il se peut vraisemblablement que le haut représentant ait joué un rôle effacé et non documenté, mais aucune information journalistique ne confirme cette supposition. Javier Solana n'a certes pas joué un rôle « inutile » sur le plan institutionnel, mais il ne semble pas non plus avoir grandement contribué à définir les intérêts de l'Union européenne en Afrique.

Conclusion

Les résultats exposés dans la présente étude montrent que la France a joué un rôle de premier plan dans l'organisation de la mission européenne en Afrique. Cette campagne a aussi été influencée par la participation à divers degrés des autres États membres européens à l'opération *Artémis* et par l'influence de la politique étrangère américaine, qui a incité les États européens à se mobiliser (même si c'était pour faire contrepoids aux États-Unis). En tant que chef institutionnel, Javier Solana est devenu, de toute évidence, un intermédiaire diplomatique important pour les États membres de l'Union européenne lorsque la question a été soulevée au départ. Il semble aussi qu'il ait été un informateur précieux pour l'Union européenne quand les ministres de la Défense lui ont confié la responsabilité d'examiner la possibilité de déployer des forces militaires en Afrique. Il a aussi assuré, au nom de l'Union européenne, les principaux liens diplomatiques avec les dirigeants africains et l'ONU. En ce sens, il ne faut pas négliger son rôle. Toutefois, l'analyse finale révèle que, si une force européenne de maintien de la paix a été déployée à Bunia, on le doit en grande partie au solide leadership de la France.

Selon l'information rapportée précédemment, Javier Solana devra faire face à des défis de taille s'il veut établir une politique étrangère et de sécurité commune pour l'Union européenne. Quant à l'opération *Artémis*, l'influence qu'il a exercée dans le cadre de cette campagne a été principalement définie par la politique étrangère française, à partir du moment où la France a décidé de prendre la mission en main. De plus, tout indique que l'Europe a approuvé l'opération *Artémis* pour protester contre la politique étrangère des États-Unis en Irak. Même si l'Union européenne a l'ambition d'exercer une plus grande influence sur les questions de sécurité, la présente étude montre qu'il lui faudra surmonter bien des obstacles avant d'aboutir à une politique étrangère et de sécurité « commune » à tout le continent européen. En examinant les résultats dans un contexte où l'Europe consacre très peu de ses dépenses courantes à la défense, il est juste de douter de la capacité de l'Union européenne et de Javier Solana d'acquérir suffisamment d'influence sur la scène diplomatique pour agir sur les questions de sécurité internationale[?].

« Toutefois, dans l'analyse finale, la présence d'une force de maintien de la paix européenne à Bunia est attribuable principalement au leadership manifesté par la France. »

L'étude indique aussi que l'intérêt de l'Union européenne pour la sécurité de l'Afrique est sporadique. À preuve, aucune campagne de maintien de la paix n'a été entreprise sur le territoire africain depuis l'opération *Artémis*, et ce, malgré l'instabilité qui perdure en République démocratique du Congo, au Tchad, au Soudan et ailleurs. Même si le public européen soutient activement la promotion des droits de la personne à l'échelle internationale, il reste que ce sont les États les plus puissants de l'Union européenne qui dicteront la Politique étrangère et de sécurité commune pour l'ensemble du continent.

RMC

NOTES

1. Bastian Giegerich et William Wallace, « Not Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces », *Survival*, vol. 46, n° 2, 2004, p. 163-182; Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2001. Pour avoir un portrait alarmiste de la situation et pour en connaître les répercussions sur la politique étrangère des États-Unis, voir Jeffrey L. Cimbalo, « Saving NATO from Europe », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 6, 2004, p. 111-121. Enfin, pour comprendre la montée de l'euroscepticisme depuis l'adhésion récente de nouveaux États membres de l'Union européenne, lire l'article d'Antonio Missiroli, « Central European Between the EU and NATO », *Survival*, vol. 46, n° 4, 2004-2005, p. 121-136.
2. Laurent Cohen-Tanugi, « The End of Europe? », *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 6, 2005, p. 55-67.
3. Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 230; Trevor C. Salmon et Alistair J. K. Shepherd, *Toward a European Army: A Military Power in the Making?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, p. 89.
4. Daniel L. Byman et Kenneth M. Pollack, « Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In », *International Security*, vol. 25, n° 4, 2001, p. 107-146.
5. L'ouvrage de Rory Keane est une exception à la règle : « The Solana Process in Serbia and Montenegro: Coherence in EU Foreign Policy », *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 491-508. Ryan C. Hendrickson propose, pour sa part, une évaluation du leadership de Javier Solana en tant que secrétaire général de l'OTAN dans *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action After the Cold War* (University of Missouri Press, Columbia, 2006).
6. Une excellente étude de l'opération *Artémis* a été réalisée par Ståle Ulriksen, Catriona Gourlay et Catriona Mace; elle s'intitule « Operation Artemis: The Shape of Things to Come? » et a été publiée dans *International Peacekeeping* (vol. 11, n° 3, 2004, p. 508-525). Cependant, cette étude révèle peu de détails sur le rôle de monsieur Solana dans le processus décisionnel de l'Union européenne.
7. « Germany: EU Commissioner on Importance of DR Congo Mission », *BBC Monitoring Europe*, LexisNexis, World News, Europe, le 12 juin 2003.
8. Salmon et Shepherd, *Toward a European Army*, p. 88; voir aussi Smith, *Europe's Foreign and Security Policy*.
9. Terence Neilan, « World Briefing », *New York Times*, le 7 octobre 1999.
10. Salmon et Shepherd, *Toward a European Army*, p. 88-89.
11. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy*; voir aussi Salmon et Shepherd, *Toward a European Army*.
12. Hendrickson, *Diplomacy and War at NATO*.
13. Frederick Bonnart, « Macedonia is Crucial, and NATO Should Get Ready to React », *International Herald Tribune*, le 6 septembre 2001, p. 4.
14. Judy Dempsey, « EU Puts Off Decision on Countries for Palestinian Exiles », *Financial Times*, le 14 mai 2002, p. 8.
15. Judy Dempsey, « Operation in Macedonia Will Test European Security Policy », *Financial Times*, le 31 mars 2003, p. 12.
16. Keane, « The Solana Process in Serbia and Montenegro », p. 491-508; Daniel Williams, « Yugoslavia Nears End, at Least in Name », *Washington Post*, le 15 mars 2002, p. A16; Judy Dempsey, « Republics Opt to Stay Together in New Union », *Financial Times*, le 15 mars 2002, p. 6.
17. Judy Dempsey, « Follow My Leaders », *Financial Times*, le 12 juillet 2003, p. 47.
18. Pour plus de renseignements sur le conflit et sur la présence étrangère dans cette région, lire « Africa's Seven-Nation War », *International Crisis Group*, African Report n° 4, le 21 mai 1999.
19. S/Res/1258 (1999), S/Res/1291 (2000) et S/Res/1445 (2002).
20. Somini Sengupta, « U.N. Diplomats Pay Quick Visit to Embattled Congo Town », *New York Times*, le 13 juin 2003, p. A7; Mark Turner, « Paris Considers UN Congo Call », *Financial Times*, le 13 mai 2003, p. 13.
21. Ces deux citations figurent dans l'article de Felicity Barringer, « France Says It Is Ready to Send Troops to Quell Congo Fighting », *New York Times*, le 14 mai 2003, p. A7.
22. S/Res/1484 (2003).
23. Lire la décision du Conseil européen 2003/432/CFSP, rendue le 12 juin 2003, et le communiqué de l'Union européenne 9957/03 (Presse 156), publié le 5 juin 2003.
24. Ulriksen *et al.*, « Operation *Artemis* », p. 511-512.
25. Judy Dempsey et Hugh Williamson, « Congo Peace Force Puts EU Defence Policy to the Test », *Financial Times*, le 7 juin 2003, p. 22; Ulriksen *et al.*, « Operation Artemis », p. 515-517.
26. Ministère de la Défense du Royaume-Uni, « Latest News: Royal Engineers to Deploy on Op *Artemis* », communiqué, le 23 juin 2003.
27. Giegerich et Wallace, « Not Such a Soft Power », p. 170.
28. Frank Nyakairu, « French Troops to Leave Bunia in September », *The Monitor-Uganda*, LexisNexis, World News, Europe, le 4 juillet 2003.
29. D'autres pays, autres que les États européens, ont collaboré à l'opération *Artémis*; c'est le cas du Brésil, du Canada et de l'Afrique du Sud. À ce sujet, lire *Review of European Union Field Operations*, Henry L. Stimson Center, mars 2004; Felicity Barringer, « French Proposal for U.N. Force to Halt Congo Strife Gets Support », *New York Times*, le 29 mai 2003, p. A3; Catriona Mace, « Operation Artemis: Mission Improbable? », *European Security Review*, n° 18, juillet 2003.
30. Ulriksen *et al.*, « Operation Artemis », p. 513.
31. Ulriksen *et al.*, « Operation Artemis », p. 513; lire aussi « Misgivings in Germany over Potential Congo Mission », *Deutsche Press-Agentur*, LexisNexis, World News, Europe, le 3 juin 2003.
32. « French Defence Minister Says Europe's Defence Supplement Not Rival to US », *BBC Monitoring International Reports*, LexisNexis, World News, Europe, le 4 septembre 2003.
33. Philip Gordon, « Recasting the Atlantic Alliance », Survival, vol. 38, no 1, 1996, p. 32-58.
34. « Papantoniou: Birth of Euroforce a Major EU Presidency Achievement », *Athens News Agency*, LexisNexis, World News, le 17 juin 2003.
35. Lisbeth Kirk, « European Forces for Congo Peace Mission », *EU Observer*, le 19 mai 2003; lire aussi « EU Mulls UN Request to Send Troops to DR Congo », *Agence France Presse*, LexisNexis, World News, Europe, le 19 mai 2003.
36. Union européenne, *République démocratique du Congo : Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune, entame une série de contacts diplomatiques en vue de la stabilisation en Ituri*, communiqué S0120/03, le 2 juin 2003. Le Rwanda a déclaré haut et fort son opposition à une opération de maintien de la paix dirigée par la France; à ce sujet, lire Judy Dempsey et Mark Turner, « Rwanda Rejects French Peacekeeping Plan », *Financial Times*, le 28 mai 2003, p. 13.
37. Union européenne, *Visite de Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune, dans la région des Grands Lacs africains et aux Nations Unies*, communiqué S0144/03, le 11 juillet 2003.
38. Ulriksen *et al.*, « Operation Artemis », p. 512. Lire aussi le document de l'ambassade de la France aux États-Unis, *Joint Document on Franco-British Cooperation in Africa*, Washington, le 4 février 2003.
39. Union européenne, *République démocratique du Congo : Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la situation humanitaire dans l'Ituri et les graves violations des droits de l'homme*, communiqué 15403/02 (Presse 392), le 11 décembre 2002.
40. Même si, dans ses discours, il fait référence aux pays moins développés, jamais il ne prononcera le mot *Afrique* dans les trois importants discours qu'il présente avant l'adoption de la résolution 1484. À ce sujet, lire les allocutions suivantes de Javier Solana : *Europe and America: Partners of Choice* (S0103/03, le 7 mai 2003); *Remarks by Javier Solana on the Occasion of the East-West Institute's Annual Awards Dinner* (S0089/03, le 8 avril 2003); *Mars and Venus Reconciled: A New Era for Transatlantic Relations* (S0087/03, le 7 avril 2003).
41. Javier Solana, *Address by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, to the Institute for European Affairs*, S0113/03, le 21 mai 2003.
42. James Kanter, « Europe's Uphill Fight on Military Spending », *International Herald Tribune*, le 8 avril 2006; Richard Russell, « NATO's European Members: Partners or Dependents? », *Naval War College Review*, vol. 56, n° 1, hiver 2003, p. 30-41.

RÉFLEXION STRATÉGIQUE

Collection de la *Revue militaire canadienne*

Le siège des Nations Unies à New York.

LE TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES : ASSURER LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE PAR LA VOIE DIPLOMATIQUE

par le major Ken Craig

> « Si l'histoire des cinquante dernières années nous enseigne quelque chose, c'est que la paix ne suit pas le désarmement, mais qu'elle le précède. »
>
> – Bernard M. Baruch, Financier américain et conseiller présidentiel, 1870-1965

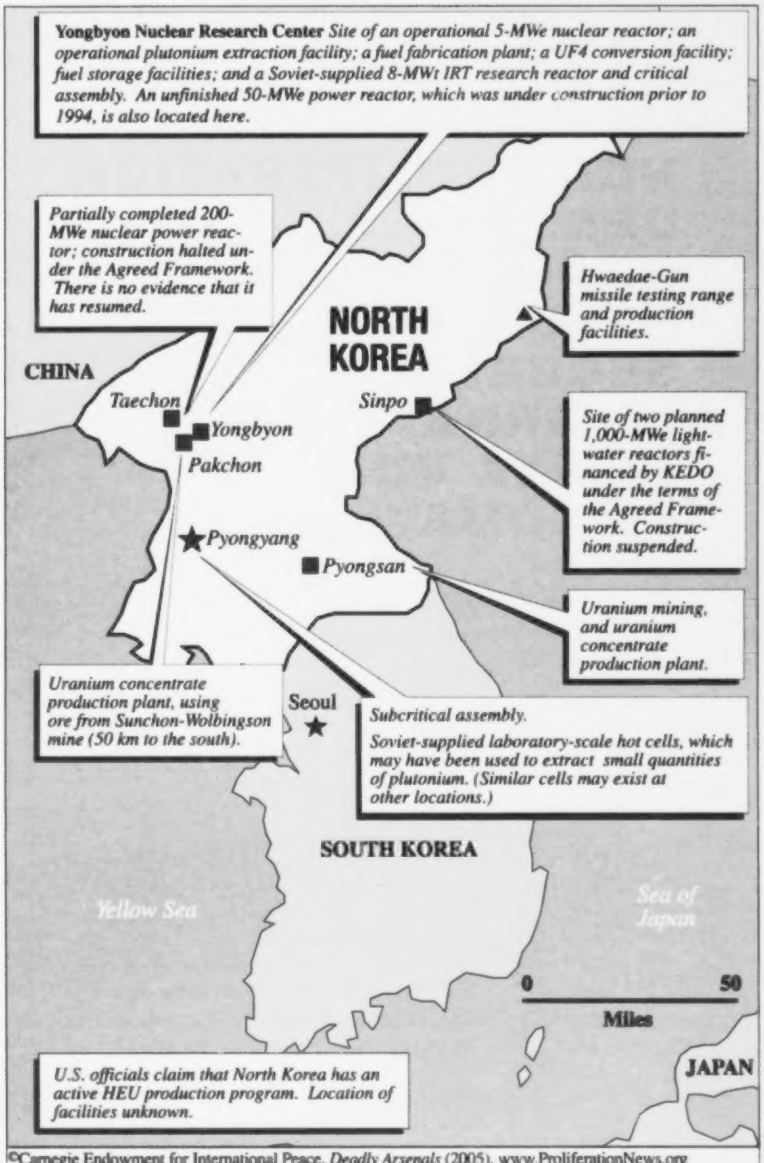
Introduction

En mars 1970, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (communément appelé le Traité de non-prolifération) est entré en vigueur, pour occuper le centre des efforts juridiques et politiques visant à enrayer la propagation des armes nucléaires. Le traité vise trois objectifs principaux : empêcher la propagation des armes atomiques aux États non dotés d'armes nucléaires, assurer l'accès à la technologie nucléaire pacifique en vertu de garanties internationales applicables à tous les signataires et engager les États dotés d'armes nucléaires dans le désarmement nucléaire[1]. Il constitue l'instrument clé sur lequel se fonde le régime de non-prolifération, et il fournit une preuve concrète que la sécurité mondiale peut être améliorée par une négociation efficace. Cela ne veut pas dire que le Traité de non-prolifération représente la fin des efforts en ce domaine et, d'ailleurs, de nombreux organismes, dont l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Agence internationale de l'énergie atomique et une foule d'organisations non gouvernementales, continuent d'insuffler une nouvelle vigueur à ce qui est incontestablement le traité international sur le contrôle des armements bénéficiant du plus large soutien. Quoi qu'il en soit, le traité est confronté à de nombreux défis, des défis qui devraient intéresser tous ceux et celles qui appartiennent à la profession militaire.

Contexte

Avant de discuter des problèmes qui se posent au Traité de non-prolifération, une certaine mise en contexte s'impose afin de mieux éclairer la situation actuelle. Depuis que des bombes nucléaires ont été larguées sur Hiroshima et Nagasaki en 1945, la communauté internationale a cherché des moyens d'empêcher tout nouveau recours à ces armes destructrices, et même leur acquisition. Les efforts diplomatiques dans ce sens se sont accélérés en 1949, lorsque l'Union soviétique a procédé à l'essai de sa première bombe atomique, puis en 1950, après un essai semblable par le Royaume-Uni. De 1956 à 1959, les États-Unis ont conclu des accords de coopération nucléaire à des fins pacifiques avec 40 pays alliés, 26 d'entre eux ayant accepté les garanties nucléaires proposées par les Américains[2]. En retour, ces 26 pays ont pu acquérir des réacteurs de recherche et bénéficier de formation en matière nucléaire et de combustible pour les réacteurs. De son côté, l'Union soviétique a conclu des accords similaires avec les États faisant partie de sa sphère d'influence. En 1957, l'Agence internationale de l'énergie atomique a été créée afin d'offrir un cadre institutionnel pour la promotion des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, et d'administrer les garanties visant à assurer que

Le major Craig *est navigateur aérien et officier d'état-major du représentant militaire du Canada auprès du Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe à Casteau en Belgique. En 1995, il a été affecté auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à titre de membre de la délégation canadienne à la Conférence d'examen et de prorogation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, au siège des Nations Unies à New York.*



©Carnegie Endowment for International Peace, *Deadly Arsenals* (2005), www.ProliferationNews.org

l'aide nucléaire n'était pas utilisée à des fins militaires. En 1960, l'Agence a assumé la responsabilité des inspections effectuées jusque-là par les États-Unis et par l'Union soviétique relativement à leurs exportations nucléaires à des fins pacifiques. La même année, la France réalisait son premier essai nucléaire, renforçant la conviction qu'un traité était devenu nécessaire pour limiter la dissémination des armes nucléaires. Puis, en 1962, le monde entier s'est figé devant le spectre d'une possible guerre nucléaire, alors que les États-Unis et l'Union soviétique s'affrontaient dans un intense face-à-face pendant la crise des missiles de Cuba. Par ailleurs, la Chine procédait elle aussi à son premier essai nucléaire en 1964. La nécessité d'élaborer un traité pour éviter que les armes atomiques ne prolifèrent davantage et pour jeter les bases d'un désarmement nucléaire ultérieur s'imposait.

Après d'intenses négociations sur les accords de sécurité collective, les garanties et les obligations réciproques, les États-Unis et l'Union soviétique présentaient un projet de traité de non-prolifération aux Nations Unies. Après certaines modifications, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait, le 12 juin 1968, la résolution 2373 appuyant le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires[3]. Le traité est entré en vigueur le 5 mars 1970, après sa ratification par les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union soviétique et 40 autres États. La France et la Chine ne l'ont toutefois pas signé en 1968, mais y ont adhéré en 1992.

Les attentes du Traité de non-prolifération envers toutes les parties sont on ne peut plus claires. Selon ses définitions, tout pays ayant fait exploser un dispositif nucléaire avant le 1er janvier 1967 constitue une puissance nucléaire. Il est intéressant de noter qu'à partir de cette définition, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (les États-Unis, la Fédération de Russie, le Royaume-Uni, la France et la Chine) sont les seules puissances nucléaires. Tous les autres signataires sont désignés comme des États ne disposant pas d'armes nucléaires. En adhérant au traité, les puissances nucléaires s'engagent à ne pas transférer ces armes à un autre État et à ne pas en faciliter l'acquisition, la fabrication ou le contrôle par un État qui n'en possède pas. De plus, le traité oblige les puissances nucléaires à négocier de bonne foi des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires ainsi qu'un traité devant conduire à un désarmement nucléaire total. En échange de leur renonciation, les États ne possédant pas d'armes nucléaires obtiennent l'accès aux matières et à la technologie nucléaires en vue d'une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire conformément aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique. En devenant parties au Traité de non-prolifération, ces États s'engagent à ne pas construire, acquérir ou se doter d'armes nucléaires, et acceptent que les garanties s'appliquent à toutes leurs activités nucléaires.

Depuis son entrée en vigueur en 1970, le Traité de non-prolifération a été ratifié par un plus grand nombre de pays que tout autre accord sur le contrôle des armements ou sur le désarmement. En 2002, Cuba est devenu le 188e État à y adhérer. Après son adhésion en 1985, la République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord) s'est retirée du traité en 2003, devenant ainsi le premier et le seul signataire à s'y soustraire au cours de ses 37 années d'existence. À l'heure actuelle, Israël, le Pakistan et l'Inde sont les seuls à ne pas avoir ratifié le traité. Ces trois pays sont réputés (ou *présumés* dans le cas d'Israël) posséder des armes nucléaires. Mais, comme ils n'ont pas fait exploser de dispositifs nucléaires avant 1967, ils ne sont pas considérés comme

puissances nucléaires au sens du traité. Selon les termes actuels du document, si ces pays devaient se joindre au traité, ce serait en tant qu'États ne possédant pas d'armes nucléaires, ce qui veut dire qu'ils devraient éliminer leurs arsenaux nucléaires et accepter de soumettre toutes leurs activités dans le domaine nucléaire aux inspections de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

« De 1956 à 1959, les États-Unis ont conclu des accords de coopération nucléaire à des fins pacifiques avec 40 pays alliés... »

La situation du Canada

Il convient d'examiner le rôle qu'ont joué jusqu'à maintenant le Canada et d'autres pays clés au cours de la brève existence du Traité de non-prolifération. La liste des États l'ayant ratifié s'est allongée avec régularité après son entrée en vigueur en 1970. En réalité, la quasi-universalité du traité a moins à voir avec les ambitions nucléaires de chaque pays qu'avec les avantages pouvant être obtenus grâce à sa ratification. Pendant la guerre froide, les pays membres du Pacte de Varsovie ou de l'Organisation du Traté de l'Atlantique Nord bénéficiaient de la protection offerte par le bouclier atomique de leurs superpuissances respectives. La sécurité des États non nucléaires membres de ces alliances était garantie par le fait que toute attaque par l'alliance adverse pouvait provoquer une riposte nucléaire de la superpuissance amie. Ces mêmes États pouvaient par contre bénéficier des avantages de l'utilisation pacifique de la technologie atomique simplement en ratifiant le traité. Quant aux pays extérieurs à ces deux alliances, les puissances nucléaires offraient des « assurances de sécurité négatives » à ceux d'entre eux qui sont parties au traité. En effet, elles acceptaient de ne pas utiliser ni de menacer d'utiliser les armes nucléaires contre les États non nucléaires, à la condition que ces derniers ne s'allient pas à une puissance nucléaire adverse dans une agression. Les États dotés d'armes nucléaires acceptaient également de s'abstenir de recourir à l'arme atomique dans des zones dites exemptes d'armes nucléaires. Trois de ces zones ont été créées et ratifiées : le traité de Tlatelolco de 1967 (Amérique latine), le traité de Rarotonga de 1985 (Pacifique Sud) et le traité de Bangkok de 1995 (Asie du Sud-Est). Les pays africains ont créé une autre zone exempte d'armes nucléaires en signant le traité de Pelindaba de 1996. Cependant, ce traité n'est pas encore entré en vigueur puisqu'il n'a pas été ratifié par au moins 28 des 53 signataires. La Libye est devenue en 2006 le vingtième État africain à le ratifier.

Le Traité de non-prolifération a rencontré une première difficulté lors de la Conférence d'examen et de prorogation organisée en 1995 au siège des Nations Unies à New York. En vertu de son article 10.2, 25 ans après l'entrée en vigueur du traité, une conférence devait être convoquée en vue de décider s'il demeurerait en vigueur pour une durée indéterminée, ou s'il serait prorogé pour une ou plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminée. Conformément à l'article 8.3, les États parties avaient tenu des réunions quinquennales depuis 1970 pour passer en revue le fonctionnement du traité. Toutefois, la Conférence de 1995 était la première réunion du genre où une décision cruciale devait être prise. Les États qui appuyaient le traité recommandaient sa prorogation sans condition pour une durée indéterminée. Le moyen privilégié d'atteindre cet objectif était que la Conférence parvienne à une telle décision par consensus, plutôt que par un vote. Pour certains États, dont le Canada, un vote minerait la légitimité du traité, puisqu'il indiquerait clairement les pays qui l'appuyaient et ceux qui ne l'appuyaient pas. La prorogation pour une ou plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminée n'était pas plus satisfaisante, puisque le traité en sortirait affaibli par une date déterminée pour son échéance ou une nécessaire renégociation. Dans le cas d'une date d'échéance déterminée, on craignait que certains États soient tentés d'obtenir une capacité nucléaire afin de se prémunir contre la décision possible de dissoudre le traité. En outre, les experts juridiques participant à la Conférence ne pouvaient se prononcer clairement quant à propos qu'il adviendrait du traité à la fin d'une période déterminée. Le traité viendrait-il à échéance ou est-ce qu'une nouvelle conférence de prorogation suffirait à prolonger sa durée? Étant donné les questions que soulevaient ces deux dernières possibilités, les États qui appuyaient le traité ont jugé que sa prorogation sans condition pour une durée indéterminée était considérée comme la seule issue valable.

Reuters, photo de Jo Yong-Hak

Le général B.B. Bell, commandant des forces armées américaines en Corée du Sud, s'adresse à des journalistes lors d'une conférence de presse tenue le 9 janvier 2007, dans une base de l'armée de terre américaine à Séoul. La Corée du Nord entreprendra probablement un essai nucléaire, dit Bell, mais il refuse de commenter les rapports selon lesquels une explosion était imminente.

Les pays qui s'opposaient à la prorogation pour une durée indéterminée soutenaient que les puissances nucléaires n'avaient pas respecté leur engagement de prendre des mesures en vue d'un désarmement nucléaire, et que le traité avait divisé définitivement la communauté internationale en deux camps, selon qu'un État dispose ou non de l'arme nucléaire. Quoi qu'il en soit, le Canada et la plupart des pays occidentaux étaient de l'avis que les avantages d'un traité permanent l'emportaient sur l'incertitude liée à toute décision autre que la prorogation sans condition pour une durée indéterminée. Pendant la Conférence, le Canada s'est activé en coulisses à promouvoir les mérites d'une prorogation sans condition du traité pour une durée indéterminée[4]. L'ambassadeur canadien pour le désarmement a recherché activement le soutien de 74 pays indécis lors de rencontres individuelles, en faisant valoir que la prorogation pour une durée indéterminée renforcerait la sécurité mondiale. Avant la Conférence, le Canada s'était fait demander par un groupe de pays aux vues similaires de parrainer une résolution demandant la prorogation sans condition du traité pour une durée indéterminée. On espérait que si un nombre important de pays parrainait la résolution canadienne, les États opposés à une telle décision constateraient la futilité de voter contre la prorogation pour une durée indéterminée. Avant la fin de la Conférence, 111 des 175 pays participants avaient signé la résolution du Canada. Avec une majorité claire en faveur de la prorogation sans condition pour une durée indéterminée, le président de la Conférence a pu faire appel aux pays qui s'y opposaient afin qu'ils tiennent compte du caractère inévitable du résultat final et qu'ils évitent de tenir le vote, et le traité a été prorogé pour une durée indéterminée par consensus[5]. Au terme de la Conférence, l'ambassadeur canadien était en mesure d'affirmer que la décision de proroger le traité pour une durée indéterminée avait lié « la permanence à la responsabilité sans créer de division[6] ».

« Pour les promoteurs de la non-prolifération, les défis sont de trois ordres... »

Enjeux et défis actuels

Maintenant que nous avons survolé la brève histoire du Traité de non-prolifération, il faut maintenant nous attarder aux enjeux actuels. Pour les promoteurs de la non-prolifération, les défis sont de trois ordres : comment traiter avec les États dotés de l'arme nucléaire qui ne sont toujours pas parties au traité (le Pakistan, l'Inde, Israël et la Corée du Nord), comment résoudre le dilemme que posent les ambitions nucléaires apparentes de l'Iran, et comment renforcer le traité au bénéfice des générations futures. Dans tous les cas, il apparaît évident qu'il est de la plus haute importance d'apaiser les tensions qui forcent un État à considérer la possession d'armes atomiques comme étant dans l'intérêt national. Sinon, les États auront tendance à développer des programmes d'armements nucléaires afin de répondre à leurs besoins en matière de sécurité. Si cela se produisait, ce serait un échec pour la diplomatie, et le potentiel de conflit nucléaire s'en trouverait renforcé.

« Comme première étape, la communauté de la non-prolifération pourrait poursuivre ses efforts en vue de créer une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient. »

L'Inde et le Pakistan

En 1974, l'Inde faisait exploser un dispositif nucléaire à l'aide de plutonium provenant d'un réacteur fourni par le Canada et qui contenait de l'eau lourde fournie par les États-Unis[7]. L'Inde avait acquis ce réacteur et l'eau lourde en vertu d'accords en vue d'une utilisation pacifique, qu'elle avait par la suite violés. Pour l'Inde, la capacité nucléaire est un instrument pour maintenir un équilibre des forces militaires en Asie du Sud-Est, avec la Chine d'abord et, dans une moindre mesure, avec le Pakistan. C'est également pour elle l'illustration de son aspiration au statut de grande puissance. Le Pakistan a aussi entrepris, avec l'aide de la Chine, un programme d'armements nucléaires après sa défaite lors du conflit entre l'Inde et le Bangladesh en 1971[8]. Pour le Pakistan, les armes nucléaires représentent un élément essentiel d'une politique de sécurité ayant pour but de compenser son infériorité vis-à-vis de l'Inde en matière d'armes classiques. En mai 1998, l'Inde a testé quelques dispositifs nucléaires, et le Pakistan a procédé à des essais semblables deux semaines plus tard. Les deux pays venaient de franchir le seuil nucléaire, et il ne faisait plus aucun doute qu'ils étaient devenus des États dotés d'armes nucléaires. En février 2007, l'Inde et le Pakistan ont signé un accord sur des mesures d'instauration de la confiance qui vise à réduire les risques de conflit liés aux armes atomiques des deux pays. Les détails de cette entente sont toutefois demeurés secrets.

Il est peu probable que l'Inde et le Pakistan puissent être obligés à s'intégrer au régime de non-prolifération en tant qu'États non dotés d'armes nucléaires. Pour ces deux pays, la possession d'armes atomiques est un outil nécessaire au maintien de la stabilité stratégique dans la région Asie-Pacifique et, pour ce qui est de l'Inde, un arsenal nucléaire vient appuyer sa prétention au statut de grande puissance. Le meilleur moyen de les amener tous deux à faire partie du régime serait de reconnaître leur statut d'États nucléaires dans le cadre du Traité de non-prolifération. L'adhésion d l'Inde et du Pakistan devrait obliger ces pays à accepter les dispositions du traité, notamment ne pas transférer des technologies atomiques à des États dépourvus de l'arme nucléaire, et s'engager dans la voie d'un éventuel désarmement nucléaire. La présence de l'Inde et du Pakistan au sein du régime de non-prolifération serait préférable à la situation actuelle, où les deux pays échappent à toute forme de contrôle. Les activités clandestines du scientifique pakistanais Abdul Qadeer Khan en sont un exemple concret. En 2004, M. Khan a admis avoir transféré illégalement la technologie des armes nucléaires à l'Iran, à la Libye et à la Corée du Nord, des gestes qui ont été rendus possibles en l'absence d'une réglementation adéquate sur le contrôle des exportations et d'une surveillance de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur les sites nucléaires pakistanais[9]. Pour renforcer le régime de non-prolifération, il est essentiel de placer les installations nucléaires indiennes et pakistanaises sous la surveillance de l'Agence, et le meilleur moyen d'y parvenir est de créer les conditions nécessaires pour que ces deux pays puissent adhérer au traité.

Reuters, photo de Claro Cortes IV

Des journalistes se lancent à la poursuite de Wu Dawei, le négociateur en chef de la Chine dans le cadre des pourparlers à six, alors que celui-ci sort d'un hôtel de Beijing, le 31 janvier 2007. La Corée du Nord se verra contrainte d'annoncer un nouvel essai nucléaire éventuel si le différend financier qui l'oppose à Washington n'est pas réglé, déclare une source, signe de l'impatience qu'éprouve Pyongyang devant l'absence de progrès dans les pourparlers.

En mars 2006, les États-Unis et l'Inde ont conclu un accord en vertu duquel l'Inde aura accès à la technologie nucléaire civile américaine. Bien que cette entente doive être approuvée par le Groupe des fournisseurs nucléaires et par l'Agence internationale de l'énergie atomique, en échange de l'aide américaine consistant en technologies et en combustibles nucléaires, notamment des réacteurs, l'Inde soumettrait ses quatorze installations nucléaires civiles à la surveillance et aux inspections de l'Agence. Cependant, l'Inde a désigné ses huit autres réacteurs comme devant servir à des fins militaires, et ceux-ci ne sont donc pas soumis aux inspections. Les critiques de cet accord avancent que l'Inde pourrait profiter de ce transfert technologique pour mettre au point des armes plus puissantes. D'autres estiment que l'accord pourrait menacer la viabilité du Traité de non-prolifération, puisque l'Inde, même si elle a refusé d'être soumise aux conditions du traité et a acquis des armes atomiques, peut malgré tout profiter du transfert de technologies « à des fins pacifiques ». Comme nous l'avons déjà mentionné, le transfert de technologies « à des fins pacifiques » est l'un des principaux avantages qui ont été accordés aux États dépourvus de l'arme nucléaire contre leur renonciation à l'acquisition d'une capacité nucléaire militaire. Quoique ces remarques soient pertinentes à plusieurs égards, on pourrait aussi prétendre que placer les réacteurs civils indiens sous la surveillance de l'Agence internationale de l'énergie nucléaire viendrait renforcer le régime de non-prolifération, une position d'ailleurs adoptée par le directeur général de l'Agence. Et bien entendu, limiter la propagation des armes atomiques est d'une grande importance, non seulement pour les États de l'Asie du Sud-Est, mais également pour ceux du Moyen-Orient.

Israël

Le Moyen-Orient continue de dominer les manchettes partout dans le monde, le conflit israélo-arabe étant au cœur de la plupart des enjeux. Un facteur dont il faut tenir compte dans toute négociation est le fait qu'Israël a maintenu une politique de l'ambiguïté relativement à sa capacité nucléaire. Ce pays n'a jamais reconnu officiellement qu'il possédait l'arme nucléaire, tout en refusant d'adhérer au Traité de non-prolifération. La plupart des experts s'entendent sur le fait qu'Israël aurait développé une capacité nucléaire à la fin des années 1970 avec l'aide de l'Afrique du Sud, et qu'il posséderait maintenant jusqu'à 200 dispositifs nucléaires. Naturellement, cela soulève des questions troublantes pour les États arabes voisins. Mais la communauté internationale devrait elle aussi s'inquiéter de l'ambiguïté de cette politique israélienne. Par exemple, dans quelles circonstances Israël pourrait-il recourir à l'arme nucléaire? Qui prendrait cette décision? Quels changements de politique pourraient se produire si l'Iran (ou un autre pays du Moyen-Orient) obtenait des armes atomiques? Et quels sont les mesures de sécurité et les protocoles de commandement et de contrôle qui ont été mis en place? Quoi qu'il en soit, si l'on se fonde sur l'hypothèse qu'Israël s'est doté d'une solide capacité nucléaire, la communauté internationale doit se demander quelles mesures elle pourrait adopter afin d'inciter ce pays à adhérer au Traité de non-prolifération.

Comme première étape, la communauté de la non-prolifération pourrait poursuivre ses efforts en vue de créer une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient. D'ailleurs, l'une des principales résolutions accompagnant la décision de proroger le traité pour une durée indéterminée en 1995 était une déclaration sur le Moyen-Orient appelant à la création d'une telle zone. La déclaration, produite sur l'insistance des pays membres de la Ligue arabe, engageait les États non parties au traité (Israël) à accepter de soumettre toutes leurs activités nucléaires aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Depuis 1995, peu de progrès ont été réalisés sur cette question et, effectivement, les initiatives en faveur du processus de paix au Moyen-Orient qui ont suivi ont peu fait mention d'une zone exempte d'armes nucléaires. Étant donné les défis que posent les ambitions nucléaires apparentes de l'Iran ainsi que la capacité nucléaire généralement reconnue d'Israël, le temps est venu d'entreprendre un dialogue sérieux à propos de la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans cette région du globe. Comme le propose le directeur général de

Reuters, photo de Caren Firouz

Un technicien travaille dans la salle de commande de l'usine de conversion d'uranium à Isfahan, à 450 kilomètres au sud de Téhéran, le 3 février 2007. Six représentants du Mouvement des non-alignés se sont rendus en Iran pour visiter l'installation nucléaire, dans une tentative de Téhéran de faire preuve d'ouverture quant à son programme atomique contesté.

l'Agence, pour qu'une telle zone fonctionne, il faut une définition claire de la zone d'application, l'adhésion de tous les pays de la région, un mécanisme international de vérification afin de surveiller son respect, ainsi que des garanties de sécurité, de la part du Conseil de sécurité des Nations Unies, pour venir en aide à tout pays de la région dont la sécurité serait menacée[13].

Le seul moyen d'inciter Israël à *renoncer* à l'arme nucléaire est de s'attaquer aux raisons qui l'ont d'abord entraîné à *se doter* d'une capacité nucléaire. Pour Israël, la possession d'armes atomiques est un moyen de garantir la sécurité nationale en présence des États arabes voisins, dont plusieurs refusent de reconnaître son droit à l'existence. Par contre, on pourrait aussi prétendre que la capacité nucléaire non déclarée d'Israël encourage des pays tels que l'Iran à tenter d'obtenir une capacité semblable qui servirait de contrepoids à la puissance nucléaire israélienne. Toute solution du conflit israélo-arabe devra prendre en compte la capacité nucléaire d'Israël. Des garanties positives de sécurité de la part du Conseil de sécurité, notamment une déclaration conjointe des États-Unis et de la Russie établissant clairement le droit à l'existence d'Israël à l'intérieur de frontières préétablies, pourraient inciter l'État hébreu à renoncer à sa capacité nucléaire. Lorsque les États arabes voisins auront l'assurance qu'Israël ne possède plus d'armes nucléaires, ils pourraient également mettre fin à leurs efforts clandestins. Israël doit voir sa capacité nucléaire non déclarée comme une menace à la coexistence pacifique avec les pays arabes voisins, plutôt que comme une garantie de sécurité (ce qui, reconnaissons-le, est une « démarche de taille »). Ce n'est qu'ensuite qu'il pourra renoncer à l'arme nucléaire au profit de la sécurité et de la stabilité dont jouissent les États parties au Traité de non-prolifération. La paix au Moyen-Orient ne pourra être obtenue uniquement parce qu'Israël aura renoncé à l'arme atomique; cependant, les discussions visant à conclure une paix durable dans la région ne pourront débuter si Israël reste intransigeant au sujet de sa capacité nucléaire non déclarée.

« En février 2007, l'Agence a publié un rapport indiquant que l'Iran n'avait pas suspendu ses activités d'enrichissement comme l'exigeait la résolution du Conseil de sécurité. »

République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord)

La Corée du Nord a signé le Traité de non-prolifération en 1985 seulement après que l'Union soviétique lui eut fait savoir en termes clairs que son adhésion était nécessaire si elle voulait obtenir de l'aide dans le domaine auprès de ce pays[14]. Néanmoins, en avril 2003, la Corée du Nord est devenue le premier et, jusqu'à aujourd'hui, le seul pays à se retirer du traité. Son retrait est survenu à la suite de l'échec d'un accord cadre conclu en 1994 avec les États-Unis visant à normaliser les relations entre ces deux pays, à limiter les ambitions nucléaires nord-coréennes et à combler les besoins énergétiques nucléaires et pétroliers de cette nation pauvre d'Asie. Après des mois de spéculations, le 9 octobre 2006, la Corée du Nord a effectué avec succès un essai nucléaire souterrain, devenant ainsi le neuvième pays à posséder l'arme nucléaire. Bien entendu, les mesures prises par la Corée du Nord ont suscité de vives inquiétudes, par exemple que d'autres pays de la région se retirent du traité et développent leur capacité nucléaire, ce qui créerait encore plus d'instabilité dans cette partie du monde. En réaction à l'essai nord-coréen, la Chine a présidé une série de rencontres en février 2007, les pourparlers à six (Chine, Corée du Nord, Japon, Corée du Sud, Russie et États-Unis), qui ont mené à un accord de principe destiné à faire baisser les tensions. En vertu de cet accord, la Corée du Nord fermera ses installations nucléaires de Yongbyon dans le but de les abandonner, accueillera à nouveau les inspecteurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique et entreprendra des négociations bilatérales avec les États-Unis en vue de rétablir complètement les relations diplomatiques entre les deux pays, et toutes les parties collaboreront pour apporter une aide énergétique d'urgence, du mazout lourd, à la Corée du Nord. L'accord ne dit rien à propos du futur statut de l'arsenal nucléaire nord-coréen, qu'on estime généralement à une demi-douzaine de dispositifs, bien que la déclaration commune indique clairement que la dénucléarisation de la péninsule coréenne est un objectif clé[15].

Les États-Unis, la Russie et, surtout, la Chine ont un rôle crucial à jouer dans les discussions sur les ambitions nucléaires nord-coréennes. Les pourparlers à six représentent un premier pas important.

mais il reste beaucoup à faire pour que la Corée du Nord soit prête à renoncer à sa capacité nucléaire. Les États-Unis et la Russie ont les moyens de combler les besoins énergétiques de Pyongyang et, avec la Chine, ils sont en mesure d'offrir les garanties de sécurité nécessaires. Ce n'est que par un dialogue ouvert et par la coopération que pourra être éliminé le désir de la Corée du Nord de posséder des armes nucléaires. Certains analystes ont suggéré que la Corée du Nord se livrait à un jeu de chantage nucléaire. Cependant, si la communauté internationale, menée par les États-Unis, la Russie et la Chine, peut convaincre la Corée du Nord de renoncer à l'arme atomique et de revenir aux dispositions du Traité de non-prolifération, il s'agira certainement d'une étape positive en vue d'assurer la stabilité régionale et de renforcer le régime de non-prolifération.

République islamique d'Iran

Les efforts actuels de l'Iran visant à enrichir de l'uranium pour mettre au point des armes nucléaires représentent un risque non seulement pour la région du Moyen-Orient, mais également pour la viabilité à long terme du Traité de non-prolifération. Beaucoup d'attention a été accordée aux tentatives de l'Iran de contourner les garanties mises en place par l'Agence internationale de l'énergie atomique. Pour résumer, de 1985 à 2003, l'Iran s'est engagé dans un important programme d'enrichissement nucléaire à l'insu de l'Agence, en soutenant que son programme était destiné à des fins pacifiques, conformément aux droits qui lui sont reconnus par les dispositions du Traité de non-prolifération. L'Agence n'a pas été en mesure de déterminer si tel était véritablement le cas. Toutefois, il a été établi que l'Iran enrichissait de l'uranium à des niveaux plus élevés que ne l'exigent les activités civiles, ce qui a soulevé des questions troublantes à propos des objectifs de son programme[16]. Lorsque l'Agence a découvert cette violation en 2002, l'Iran a accepté de signer le protocole additionnel renforçant les pouvoirs d'inspection de l'Agence. Ce protocole additionnel, adopté en 1997, exige des États qu'ils fournissent plus de renseignements à l'AIEA au sujet de leurs activités nucléaires, étend les droits d'accès aux installations et prévoit l'utilisation de nouvelles techniques de vérification. Même si l'Iran a signé cet accord en décembre 2003, il ne l'a pas encore ratifié et n'a pas entièrement mis en œuvre les conditions du protocole.

Le président iranien Mahmoud Ahmadinejad prononce une allocution lors d'une cérémonie qui a lieu dans l'usine d'enrichissement nucléaire de Natanz, à 350 kilomètres de Téhéran, le 9 avril 2007. L'Iran annonçait alors qu'il avait amorcé la production industrielle de combustible nucléaire, défiant ainsi à nouveau le Conseil de sécurité des Nations Unies qui avait imposé deux séries de sanctions contre ce pays pour avoir refusé de mettre fin à ces activités.

En juin 2006, les États-Unis, la Russie, la Chine, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont offert d'aider l'industrie nucléaire iranienne, notamment par la construction d'un réacteur à eau ordinaire et un approvisionnement à long terme en combustible, contre l'engagement de l'Iran à suspendre ses activités d'enrichissement et de retraitement d'uranium et à soumettre toutes ses installations liées au nucléaire aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Cette offre ayant été rejetée, le Conseil de sécurité des Nations Unies a approuvé à l'unanimité, en décembre 2006, une résolution demandant à l'Iran de suspendre ses activités nucléaires qui présentent un risque de prolifération et imposant des sanctions limitées sur la vente de produits liés au nucléaire. En février 2007, l'Agence a publié un rapport indiquant que l'Iran n'avait pas suspendu ses activités d'enrichissement comme l'exigeait la résolution du Conseil de sécurité. Toutefois, étant donné le manque de coopération de la part de l'Iran, le rapport ne pouvait conclure si oui ou non son programme nucléaire était exclusivement de nature pacifique[17]. Reste à voir quelles mesures additionnelles prendra le Conseil de sécurité pour remédier au refus iranien de se plier à la résolution.

La question qui se pose alors est de savoir pourquoi l'Iran voudrait-il en fait se doter d'une capacité nucléaire? Comme nous l'avons indiqué plus haut, la capacité nucléaire apparente d'Israël est une raison évidente. En outre, l'Iran peut facilement déduire que l'attaque contre le régime de Saddam Hussein en Irak ne se serait pas produite si ce pays avait possédé l'arme atomique. Ajoutons que l'Iran se trouverait en bonne position pour jouer un rôle de premier plan au sein de la Ligue arabe s'il devait acquérir une capacité nucléaire. Un certain nombre de mesures doivent être prises pour répondre aux préoccupations iraniennes. D'abord, la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, après qu'Israël aurait déclaré qu'il renonce aux armes nucléaires, servirait de base à d'autres négociations. Ensuite, le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait offrir à l'Iran des garanties positives répondant à ses besoins en matière de sécurité. Enfin, un groupe de pays, par exemple la troïka européenne (Royaume-Uni, France et Allemagne) ou, possiblement, une initiative

commune de la Chine et de la Russie, pourrait garantir à l'Iran l'accès à une technologie de réacteur nucléaire et à du combustible nucléaire. L'Iran doit être encouragé à rester au sein du Traité de non-prolifération pour que celui-ci ait une incidence durable. Toutes les discussions sur la possibilité pour Israël de mener des opérations militaires unilatérales contre les sites nucléaires iraniens, comme cela fut dans le cas du réacteur de construction française Osirak, près de Bagdad en 1981, sont improductives et ne répondent pas aux besoins de sécurité à long terme de la région. Lorsque l'Iran sera certain d'avoir atteint le seuil nucléaire, il n'y aura pas grand-chose à faire pour l'empêcher de se retirer du traité et de devenir, de fait, une puissance nucléaire. Le paradoxe ici est que les efforts clandestins de l'Iran l'exposent, en tant que partie au traité, à la condamnation de la communauté internationale. Par contre, la capacité nucléaire non déclarée d'Israël ne lui attire pas une telle attention et l'Inde bénéficie d'un accord de coopération nucléaire avec les États-Unis; pourtant, ni l'un ni l'autre n'est partie au traité.

Renforcer le Traité de non-prolifération

Le premier obstacle au renforcement du Traité de non-prolifération a été écarté lorsque le traité a été prolongé pour une durée indéterminée à l'issue de la Conférence d'examen et de prorogation de 1995. Comme nous l'avons mentionné, toute autre décision aurait sérieusement entaché la crédibilité du traité. En 2005, le directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, Mohamed El Baradei, a présenté une liste de mesures susceptibles de renforcer davantage le régime de non-prolifération[18] :

a. Le contrôle de l'accès à la technologie du cycle du combustible nucléaire. Cela inclurait des garanties d'approvisionnement en technologie de réacteur et en combustible pour tous les États.

b. La vérification efficace des installations nucléaires. À l'heure actuelle, 34 États parties au Traité de non-prolifération n'ont pas encore mis en œuvre des accords prévoyant des garanties complètes, et 118 États n'appliquent pas les protocoles additionnels[19]. Ces garanties doivent être acceptées par toutes les parties pour que l'Agence internationale de l'énergie atomique puisse instaurer la confiance dans les procédures de vérification.

c. Le renforcement des mécanismes d'application. Le renvoi au Conseil de sécurité des Nations Unies doit être accompagné de mesures diplomatiques efficaces. Cela doit inclure des mesures contre des États comme la Corée du Nord qui annoncent leur intention de se retirer du Traité de non-prolifération. Sur ce point, un État ne doit pas pouvoir profiter du matériel ou de la technologie nucléaire acquis en vertu des accords en vue d'une utilisation pacifique dont jouissent les États parties au traité. La surveillance de l'Agence internationale de l'énergie atomique devrait se poursuivre dans le cas de la technologie acquise alors que l'État en question était partie au traité.

d. La protection des matières nucléaires. Les initiatives internationales et nationales visant à protéger les matières nucléaires existantes doivent être poursuivies afin d'en empêcher le trafic illicite.

e. L'accélération des efforts de désarmement. L'un des principes clés du Traité de non-prolifération est l'engagement explicite, de la part des puissances nucléaires, à mener des efforts en vue d'un désarmement nucléaire total. Cet engagement représentait la contrepartie offerte aux États dépourvus d'armes nucléaires contre leur renonciation à chercher à se doter d'une capacité en matière d'armes nucléaires. Jusqu'à maintenant, peu de progrès véritables ont été réalisés par les puissances nucléaires vers l'atteinte de cet objectif. Il reste encore 27 000 ogives dans le monde et plus de 30 pays font partie d'alliances basées sur la dissuasion nucléaire, ce qui est le cas du Canada. Il apparaît clairement que ces États n'ont pas été fidèles à l'esprit du Traité de non-prolifération parce qu'ils n'ont pas pris les mesures nécessaires pour favoriser le désarmement.

Il y a toutefois deux autres initiatives importantes où les efforts pourraient compléter le Traité de non-prolifération : le traité d'interdiction complète des essais nucléaires et le traité d'interdiction de la production de matières fissiles. Le premier interdit les explosions nucléaires à des fins militaires et civiles, dans quelque environnement que ce soit, mais ce traité n'est toujours pas entré en vigueur dix ans après avoir été négocié. Pour cela, ce traité doit d'abord être ratifié par les 44 États qui ont participé officiellement aux travaux de la Conférence du désarmement de 1996 et qui possèdent des réacteurs nucléaires de puissance ou de recherche. Le Canada a ratifié le traité d'interdiction en décembre 1998[20]. À l'heure actuelle, plusieurs États clés, dont les États-Unis, la Chine, la Corée du Nord, l'Inde, l'Iran, Israël et le Pakistan, n'ont pas encore fait de même. Les raisons de cette absence de consensus sont nombreuses, mais ce sont surtout les États-Unis qui sont à blâmer. En 1999, le traité d'interdiction complète des essais nucléaires a été présenté au sénat américain en vue de sa ratification, mais des jeux politiques internes ont conduit au rejet du traité au moment du vote, malgré un soutien sans réserve de la part des hautes autorités militaires du pays, de ses meilleurs chercheurs en armement et de ses principaux alliés[21]. En l'absence d'une ratification par les États-Unis, d'autres pays clés tels que l'Inde et le Pakistan ont décidé de ne pas appuyer le traité. Tant que les États-Unis n'auront pas ratifié celui-ci et ne s'emploieront pas à convaincre les autres pays de son importance pour le régime de non-prolifération, le traité d'interdiction complète des essais nucléaires ne saurait être mis en œuvre.

« Il y a toutefois deux autres initiatives importantes où les efforts pourraient compléter le Traité de non-prolifération... »

En 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution recommandant que s'ouvrent des négociations sur un « traité non discriminatoire, multilatéral et internationalement et effectivement vérifiable interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires[22] ». Bien peu de progrès ont été accomplis jusqu'à maintenant en vue de négocier un

IAEA

Le directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, monsieur Mohamed El Baradei.

traité d'interdiction de la production de matières fissiles. Des questions ont été soulevées quant aux moyens de vérification, certains pays soutenant que les droits d'inspection, même s'ils avaient une trop grande portée, ne procureraient pas le degré de confiance nécessaire afin de garantir le respect du traité. D'autres désaccords sont apparus à propos de la portée et de l'objet du traité. Les États dépourvus d'armes nucléaires estiment que le traité devrait être une mesure de désarmement, plutôt qu'une simple limite imposée aux stocks de matières fissiles actuels. Les puissances nucléaires, pour leur part, sont d'avis que l'interdiction des matières fissiles devrait porter sur la production future, et ils voudraient dénombrer les stocks actuels. Le Pakistan s'inquiète également de ce que l'Inde pourrait posséder des stocks de matières fissiles plus importants, ce qui lui permettrait d'accumuler une plus grande quantité d'armes nucléaires que le Pakistan. Il semble peu probable que des efforts en vue de négocier un traité d'interdiction de la production de matières fissiles soient lancés à dans un avenir rapproché sans un consensus des puissances nucléaires quant à l'importance de ce traité.

Enfin, Israël, le Pakistan, l'Inde, l'Iran et la Corée du Nord présentent chacun des défis distincts pour le renforcement du régime de non-prolifération. Les enjeux qui motivent les divers pays à se doter d'armes nucléaires doivent être considérés dans le contexte plus large de leur sécurité nationale. En s'attaquant aux raisons qui les poussent à acquérir des armes nucléaires, la communauté internationale pourra ouvrir le dialogue nécessaire afin d'amener ces cinq pays à ratifier le Traité de non-prolifération. Une fois que cela aura été réalisé, le traité s'en trouvera renforcé et la sécurité internationale, accrue. L'adhésion de ces États aux dispositions du traité, s'ajoutant au traité d'interdiction complète des essais nucléaires, au traité d'interdiction de la production de matières fissiles, de même qu'aux mesures proposées par le directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ferait en sorte que le Traité de non-prolifération soit davantage renforcé et demeure un véritable pilier du régime de non-prolifération.

Conclusion

Au début des années 1960, le président John Kennedy avait prévenu que plus de 15 pays pourraient posséder des armes nucléaires avant les années 1970. Grâce en grande partie au Traité de non-prolifération, 40 ans plus tard, seulement neuf pays ont atteint le seuil nucléaire. Ce traité historique a eu pour résultat qu'une poignée seulement des 44 pays que l'on estime capables de produire des armes nucléaires se sont engagés dans des programmes d'armements nucléaires. À cet égard, le traité est une réussite incontestable. Il ne fait aucun doute que le monde est beaucoup plus sécuritaire, comme le nombre de pays qui possèdent l'arme nucléaire est limité et que des mécanismes sont en place pour surveiller les activités nucléaires des États dépourvus d'armes nucléaires. Le Traité de non-prolifération, de même que l'Agence internationale de l'énergie atomique, ont fourni les outils qui ont permis de limiter la propagation des armes atomiques. Cependant, la viabilité à long terme du traité ne pourra être garantie que par une diplomatie patiente et minutieuse. Les principaux pays doivent chercher à apaiser les tensions qui font qu'un État en vient à considérer la possession d'armes atomiques comme étant dans l'intérêt national, et tous les pays doivent poursuivre les efforts visant à conclure des accords tels que le traité d'interdiction complète des essais nucléaires et le traité d'interdiction de la production de matières fissiles, qui viendront compléter le Traité de non-prolifération. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies doivent être des chefs de file dans la recherche de solutions aux conflits au Moyen-Orient, en Asie du Sud-Est et dans la péninsule coréenne, et ils doivent manifester un engagement plus ferme envers le démantèlement de leurs propres arsenaux nucléaires. Sinon, c'est la viabilité du régime de non-prolifération ainsi que le rôle déterminant qu'a joué la diplomatie dans la consolidation de la sécurité internationale qui seront remis en question. Nous ne devons pas perdre de vue que, pendant les 40 dernières années, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires a fourni un cadre durable pour contenir la prolifération nucléaire et pour préserver le monde des horreurs de Nagasaki et d'Hiroshima.

RMC

NOTES

1. Le texte intégral du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est accessible sur le site Web Peace and Security through Disarmament des Nations Unies, à l'adresse <http://disarmament.un.org/wmd/npt/index.html>.
2. Le site Web de la Nuclear Threat Initiative, à <http://www.nti.org/index.html>, représente une excellente source d'information sur les armes nucléaires et l'état actuel des divers programmes nationaux. Fondée en 2001 par Ted Turner et l'ex-sénateur américain Sam Nunn, l'initiative a expressément pour but de sensibiliser le public aux menaces à la sécurité mondiale que posent les armes nucléaires, chimiques et biologiques.
3. Résolution 2373 (XXII) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, 1672e séance plénière, 12 juin 1968, accessible [en anglais seulement] à <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/resins.htm>.
4. Susan B. Welsh, « Delegates Perspectives on the 1995 NPT Review and Extension Conference », dans *The Non-proliferation Review*, printemps-été 1995, vol. 2, nº 3, p. 3-5.
5. *Ibid.*, p. 2.
6. Déclaration de l'ambassadeur canadien pour le désarmement, Christopher Westdal, au terme de la Conférence d'examen et de prorogation du Traité de non-prolifération de 1995, mentionnée sur le site <http://www.basicint.org/nuclear/NPT/1995revcon/npt_up20.htm>.
7. David Albright et Mark Hibbs, « India's Silent Bomb », dans *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 48, nº 7 (septembre 1992), p. 27-31.
8. Portrait du Pakistan sur le site Web de la Nuclear Threat Initiative [en anglais seulement], à <http://www.nti.org/e_research/profiles/Pakistan/index.html>.
9. Les activités de M. Khan ont été largement rapportées par les médias en 2004, lorsque celui-ci a admis avoir transféré illégalement la technologie des armes nucléaires. L'un de ces articles peut être consulté [en anglais seulement] sur le site Web de *Global Security*, à <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/pakistan/khan.htm>. Le président pakistanais Musharraf a accordé un pardon à M. Khan en 2004 en échange de sa collaboration avec les autorités cherchant à découvrir l'étendue de son réseau.
10. Communiqué 2006/05 de l'Agence internationale de l'énergie atomique, « IAEA Director General Welcomes U.S. and India Nuclear Deal », 2 mars 2006, accessible [en anglais seulement] à <http://www.iaea.org/NewsCenter/PressReleases/2006/prn200605.html>.
11. Portrait d'Israël sur le site Web de la Nuclear Threat Initiative [en anglais seulement], à <http://www.nti.org/e_research/profiles/Israel/index.html>.
12. La résolution sur le Moyen-Orient de même que d'autres documents officiels ayant trait à la Conférence d'examen et de prorogation du Trait/ de non-prolifération de 1995 peuvent être consultés [en anglais seulement] à <http://disarmament.un.org/wmd/npt/1995nptrevconf.html>.
13. Mohamed El Baradei et Sir Joseph Rotblat, « Time is Ripe to Act on Middle East Weapons », dans *Financial Times*, 3 février 2004.
14. Jean du Preez et William Potter, « North Korea's Withdrawal From the NPT: A Reality Check », Center for Nonproliferation Studies, 9 avril 2003 [en anglais seulement], à <http://cns.miis.edu/pubs/week/030409.htm>.
15. Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, « Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement », daté du 13 février 2007 [en anglais seulement], à <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t297463.htm>.
16. Les détails figurent dans le rapport du Conseil de sécurité des Nations Unies de février 2006 sur l'Iran [en anglais seulement], à <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.1387817/k.9975/February_2006BRIran.htm>. Voir également l'information contenue en français dans le site <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/non-proliferation.pdf>
17. Rapport du directeur général de l'AIEA au Conseil des gouverneurs, « Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolution 1737 (2006) in the Islamic Republic of Iran », daté du 22 février 2007 [en anglais seulement], à <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2007/gov2007-08.pdf>.
18. Mohamed El Baradei, « Reflections on Nuclear Challenges Today », conférence à l'Institut international d'études stratégiques, 6 décembre 2005 [en anglais seulement], à <http://iaea.org/NewsCenter/Statements/2005/ebsp2005n019.html>.
19. Mohamed El Baradei, directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, « Introductory Statement to the IAEA Board of Governors », 6 mars 2006 [en anglais seulement], à <http://iaea.org/NewsCenter/Statements/2006/ebsp2006n003.html>.
20. Voir la Commission préparatoire de l'organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires [en anglais seulement], à <www.ctbto.org>.
21. Daryl Kimball, « How the US Senate Rejected CTBT Ratification », dans *Disarmament Diplomacy*, nº 40 (septembre-octobre 1999), à <http://www.acronym.org.uk/dd/dd40/40wrong.htm>.
22. Assemblée générale des Nations Unies, « Interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires », AGNU 48/75L, 16 décembre 1993 [en anglais seulement], à <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r075.htm>.

Campus Saint-Jean

Le nouveau champ de bataille

Le Canada et la complexification des opérations militaires

le 27 septembre 2007,
Saint-Jean-sur-Richelieu

Pour plus de renseignements communiquer avec :
Mathieu Brosseau (450) 358-6777, poste 5994 ou 1-866-475-6564
Courriel : colloque_st-jean@st-jean.rmc.ca

http://www.cfsj.forces.gc.ca

Défense nationale, photo AS2006-0898a du sergent Dennis Power, Nouvelles de l'Armée de terre – Shilo

Le jour se lève sur un char *Leopard*, dans le désert à Zhari, à l'ouest de Kandahar, pendant l'opération *Baaz Tsuka*.

À LA RECHERCHE DE LA « SOLUTION MIRACLE » : L'ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS AU SEIN DE L'ARMÉE CANADIENNE

par le major Andrew B. Godefroy CD, Ph.D.[1]

> « La clé du travail d'élaboration de la doctrine de combat réside dans le concept suivant : qui sont les ennemis, où sont-ils situés, selon quelle doctrine et avec quel équipement doit-on les combattre? Cet énoncé exprime simplement ce qui doit être fait pour réussir un combat. »
>
> – Major D.A. Gronbeck-Jones, Armée canadienne, 1982[2]

Introduction

Même lorsqu'elles ne sont pas en état de guerre, les armées professionnelles constituées de volontaires anticipent les futurs conflits et plus particulièrement ce à quoi ces derniers pourraient ressembler, où ils pourraient avoir lieu, contre qui et, si possible, pourquoi ils pourraient survenir. Les armées avisées prévoient ce qu'elles doivent faire afin d'être prêtes pour tout conflit éventuel, en étudiant des concepts fictifs, en préparant une doctrine, en développant le capital physique, intellectuel et social approprié, et en formant leurs soldats. En dépit des efforts et des préparatifs, prévoir l'avenir est presque toujours impossible. Est-ce qu'un soldat canadien posté à Lahr en 1988, par exemple, aurait pu prévoir que l'armée se retrouverait à Sarajevo en 1992, à Mogadicio en 1993 ou à Kaboul en 2003[3]?

Afin de réduire d'éventuels risques de conflits, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes mettent continuellement en place une série d'activités parallèles, présentement dirigées par le chef du Développement des Forces afin de créer les Forces intégrées conjointes requises pour défendre le Canada et ses intérêts nationaux. Ces activités prennent continuellement en considération l'environnement de sécurité de l'avenir et la création de différents scénarios de planification, fondés sur cet environnement, l'analyse des capacités requises pour opérer avec succès dans cet environnement, et l'élaboration de futurs concepts pour se donner les capacités requises. Chacune des trois armées est responsable du développement détaillé des capacités de son propre environnement, ainsi que des secteurs qui font le lien avec d'autres domaines communs, multinationaux, inter-organismes et publics[4].

Le major Andrew Godefroy, Ph.D., *travaille à la Direction des concepts et de la doctrine de la Force terrestre – Recherche, diffusion et publication. Il est également rédacteur du* Journal de l'Armée du Canada.

Archives du Collège militaire royal

L'élève-officier n° 168 William Charles Giffard Heneker.

Contrairement à la croyance populaire, cette activité est issue d'une longue tradition de développement des capacités novateur et dynamique au sein des Forces canadiennes[5]. Spécialement dans l'armée, on peut établir que la pratique de développement des capacités (autrefois connue sous le nom d'étude et développement des méthodes de combat) remonte au XIX[e] siècle. À cette époque, la pratique était un processus formel semblable à celui connu aujourd'hui et qui existe à l'état-major de l'Armée de terre seulement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale[6]. Ce processus formel comptait habituellement quatre phases. Les deux premières consistaient en une étude de définition et de conception de la doctrine des capacités et les deux autres comprenaient la création et la gestion de ces capacités tout au long du cycle de vie.

Même si le processus est rigoureux, le développement des capacités est toujours sujet à de très nombreuses contraintes, dont les plus importantes sont les politiques, les personnalités, les limites financières, le manque de ressources, le temps, la culture professionnelle de même que l'orientation de l'entreprise. Bien entendu, le fait de ne pas connaître l'avenir peut avoir une incidence sur un plan pluriannuel. Toutefois, on peut s'attendre à des contraintes et des restrictions et la diminution de leurs effets est directement proportionnelle au nombre de ressources investies dans les premières étapes du développement des capacités.

« L'étude de définition et de conception de la doctrine commence souvent par l'évaluation d'une série d'idées dans un contexte d'éventuels environnements de sécurité de l'avenir. »

Un examen complet du travail du développement des capacités de l'Armée de terre du Canada depuis la Seconde Guerre mondiale révèle de nombreux projets en cours à la Direction des études et développement des méthodes de combat terrestre. Dans le présent article, nous offrirons un aperçu de la partie conceptuelle et doctrinale du travail de la Direction[7].

Un legs pour l'avenir

> « Si un seul officier ... devait prendre connaissance de ces notes et si, par hasard, il découvrait quelque chose d'utile pour lui, les pages suivantes auront atteint l'objectif pour lequel elles ont été écrites. »
>
> – Lieutenant-colonel W.C.G. Heneker, *Bush Wars*, 1907[8]

L'étude de définition et de conception de la doctrine commence souvent par l'évaluation d'une série d'idées dans un contexte d'éventuels environnements de sécurité de l'avenir. Certaines des premières évaluations canadiennes edn la matière remontent au XIX[e] siècle. Les auteurs ont utilisé la fiction littéraire et le récit illustré pour décrire leur conception de l'armée de l'avenir et la façon dont celle-ci devrait combattre. En 1883, par exemple, Ralph Centennius a rédigé un dépliant intitulé *The Dominion*, dans lequel il prévoyait l'état du Canada et la nature de la conduite de la guerre aux alentours de 1983.[9] Six ans plus tard, W.H.C. Lawrence publiait *The Storm of '92: A Grandfather's Tale Told in 1932*[10]. Dans cette étude romancée qui dresse le portrait d'une guerre entre le Canada et les États-Unis en 1892, l'auteur décrit en détail des actions hypothétiques entre les forces américaines et la milice canadienne. Cette dernière a tenu en échec les envahisseurs jusqu'à l'arrivée des unités coloniales de l'empire britannique. Même si ces scénarios n'avaient pas été créés par le ministère de la Milice et de la Défense, ils étaient peut-être les premiers travaux d'imagination traitant de futures situations de simulations militaires canadiennes publiés au Canada.

Le Canada a aussi produit un certain nombre de soldats qui sont devenus des étudiants sérieux, des boursiers, et des praticiens de l'art de la guerre terrestre. Mais avant la Première Guerre mondiale, très peu de ces hommes avaient servi au sein de l'armée canadienne. Pour plusieurs raisons, les meilleurs et les plus brillants sujets de la culture militaire, au tout début de l'existence de l'armée canadienne, ont servi dans l'armée britannique. Leur héritage a donc été englouti par l'armée où ils ont servi, ou pire encore, a complètement été oublié par les historiens[11].

Prenons l'exemple de la carrière de William Charles Giffard Heneker. Né à Sherbrooke (Québec) en août 1867, il fait des études au Collège Bishop à Lennoxville avant d'entrer au Collège militaire royal (CMR) en 1884 en tant qu'élève-officier n° 168. À la fin de ses études en 1888, il est recruté par le ministère de la Guerre à Londres où on lui offre une affectation impériale au sein des Connaught Rangers. Heneker accepte

l'offre et il se rend outre-mer où il sert ensuite en tant que capitaine d'infanterie en Afrique du Sud. Entre 1897 et 1906, Heneker prend part à l'action dans au moins une douzaine de différentes petites guerres, allant de l'engagement militaire en temps de paix à des opérations de combat majeures qui lui valent l'Ordre du service distingué. Il est important de noter que sa vaste expérience l'amène à publier en 1907 un livre de 196 pages intitulé *Bush Warfare*.[12] Il s'agit d'une étude astucieuse, claire, et détaillée de petites guerres qui avait peut-être pour but de faire progresser, sinon de remplacer, les idées lancées en 1896 dans la publication bien connue de Charles Callwell, *Petites guerres : leurs principes et leur exécution*[13]. Presque complètement oublié aujourd'hui par les historiens militaires britanniques et canadiens, ce livre a fait partie d'une trilogie[14] de petites bibles sur la guerre de l'armée britannique jusqu'à la Première Guerre mondiale et même longtemps après. En 1934, le ministère de la Guerre incorpore à son institution les leçons des hommes comme Callwell et Heneker en publiant son propre manuel, *Notes on Imperial Policing*[15].

Heneker va servir aux Indes et à la frontière nord-ouest avant de retourner en Europe en tant que commandant de brigade. Il combat sur le front occidental pendant la Première Guerre mondiale. En 1920, il est nommé commandant de l'armée britannique du Rhin, et sert ultérieurement comme commandant de la Commission interalliée de gestion en haute Silésie, qui renforce les frontières entre l'Allemagne et la Pologne. Il prend

Le lieutenant-général Sir William Heneker.

sa retraite en 1932, alors qu'il occupe le rang de général de plein droit après avoir servi en tant que commandant en chef du Commandement du Sud aux Indes. En dépit de cette impressionnante carrière, le nom de Heneker n'apparaît pas dans le lexique militaire canadien. Comme beaucoup de ses collègues, Heneker devra attendre avant d'être reconnu par les historiens militaires canadiens, soit pour son approche novatrice lors des opérations en terrain complexe qui a influé ultérieurement sur les doctrines britanniques et canadiennes, soit pour ses écrits généraux sur les relations entre conflit et diplomatie[16].

Avec l'apport de penseurs et de praticiens, ainsi que d'organismes plus formels en recherche et développement, la pratique du développement des capacités au sein de l'Armée canadienne a lentement évolué au cours de la Première Guerre mondiale avant de devenir complètement institutionnalisée pendant la Seconde Guerre mondiale. Entre 1939 et 1945, l'armée s'est engagée à travailler au développement des capacités ainsi qu'à la conception de la doctrine et à la recherche opérationnelle et à tenir compte des leçons retenues. Bien que cette activité ne soit pas parfaite, elle a jeté les fondations d'un travail permanent de développement des capacités qui devait être utilisé par la Force terrestre pendant la guerre froide et après[17].

En 1946, le Quartier général de l'Armée de terre nouvellement autorisé comptait un état-major dont les responsabilités sont assorties, peut-être officieusement au début, d'un certain niveau d'autonomie dans la mise en place des méthodes de combat. Cette pratique a évolué, les Canadiens et les alliés ayant compris que leur sécurité était menacée par les Soviétiques. Ainsi, avant la fin des années 1940, les organismes de développement des méthodes de combat existaient dans l'Armée et pouvaient compter sur des combattants, officiers ou soldats d'expérience. Ceux-ci étaient responsables d'évaluer les critères pour préparer la force terrestre à d'éventuelles opérations de guerre ou autres[18].

Deux possibles champs de bataille, plus particulièrement le champ de bataille atomique et celui de l'Arctique, ont retenu beaucoup d'attention étant donné la forte probabilité que l'Armée canadienne soit engagée dans des combats dans ces environnements, ce qui comportait des défis particuliers. Un nouveau concept connu sous le nom de la Force de frappe mobile (une solution mise de l'avant pour protéger la région nordique canadienne devenue vulnérable) consistait en théorie en une brigade aérotransportable composée de trois escadrons d'avions de transport militaire et de deux escadrons de bombardiers légers. L'organisation a été reconnue au début des années 1950, à peu près au même moment où l'armée s'engageait dans des opérations de combat en Corée[19].

Le champ de bataille atomique présentait des défis encore plus difficiles pour ceux qui travaillaient sur l'avenir. Il existait un véritable doute. Si la bataille dégénérait en duel nucléaire, quel effet l'armée aurait-elle sur les résultats? En 1949, un article paru dans le *Journal de l'Armée du Canada* spéculait sur le caractère de la conduite de la guerre d'infanterie vers 1965. La description donne un aperçu intéressant sur la façon de voir des penseurs de l'Armée canadienne à l'époque quant à la manière

« Le champ de bataille atomique présentait des défis encore plus difficiles pour ceux qui travaillaient sur l'avenir. »

dont les futures batailles seraient livrées[20]. Les champs de bataille atomiques étaient une véritable préoccupation, mais l'article montre une prévision intéressante des futures capacités individuelles des soldats; celles-ci se rapprochent incroyablement de ce que requiert présentement l'infanterie canadienne.

Le développement des méthodes de combat a beaucoup évolué à la fin des années 1950. Le directeur des services d'instruction de l'Armée était responsable de la doctrine, et le directeur du développement des méthodes de combat supervisait les futurs concepts. La doctrine se définissait comme l'ensemble des méthodes de combat, y compris les organisations et le matériel disponibles ainsi que les plans couvrant les capacités en voie de développement. Tous les autres éléments étaient considérés comme de futurs concepts d'étude et développement des méthodes de combat, définis comme « la recherche et le développement de concepts et tactiques, l'organisation, et la logistique pour l'armée sur le terrain[21] ». Le directeur du développement des méthodes de combat a divisé son étude de la campagne en deux périodes, dont l'une à long terme (1965-1970), et l'autre à très long terme (à partir de 1970).

Le Comité de développement des méthodes de combat et de la doctrine tactique a tenu des rencontres assez régulièrement entre 1959 et 1964, pour discuter du développement des capacités de l'Armée. Malgré la réduction des engagements tangibles envers le développement physique de son armée de l'avenir, l'état-major de l'Armée de terre pouvait continuer son étude sur l'avenir de la guerre terrestre sans obstacles. Ainsi, un sous-chef de l'état-major général déclarait-il :

> « La raison professionnelle [de participer au développement des méthodes de combat] est que rien ne peut excuser l'Armée canadienne de n'être rien de moins que parfaite dans sa réflexion. Il se peut que nous ne puissions égaler nos alliés plus avisés au chapitre de la portée de nos activités et de la gamme de nos équipements. Il se peut que nous voulions fonder nos équipements et, de là, notre organisation sur des décisions des États-Unis ou du Royaume-Uni, mais nous nous réservons le droit de choisir nous-mêmes, dans chacun des cas, celui que nous suivrons[22]. »

En 1959, la Division du contrôle des avaries a présenté le rapport CDY 59-2-1, *Concept tactique et logistique l'Armée canadienne – 1966-1970*. L'objectif de cette étude était de produire un concept opérationnel sur le recours à l'Armée canadienne dans toute guerre nucléaire et non nucléaire pendant la période visée. Le concept mettait l'accent sur neuf points clés, y compris la puissance de feu et la mobilité, la décision par la destruction, la compatibilité et l'interopérabilité, et le facteur humain. Après quoi, la Commission sur les tactiques et l'organisation de l'Armée a entrepris de mettre en œuvre la stratégie et le concept. Toutefois, ses efforts ont été dépassés l'unification administrative de l'armée et des autres services.

« L'élaboration des concepts généraux de l'Armée de terre, jointe aux études des branches individuelles, ont inspiré le travail initial du Comité quant à l'armée de l'avenir. »

Au milieu des années 1960, l'administration de l'Armée canadienne a été intégrée à celle de la Marine royale du Canada et à l'Aviation royale du Canada en vertu du plan du ministère de la Défense nationale d'unifier les Forces canadiennes. L'effectif de l'Armée de terre est donc passé de près de 50 000 en 1963 à environ 40 000 en 1968. Les économies réalisées grâce à cette réduction ont assuré en partie le financement requis pour offrir à l'armée de nouveaux transports de troupes blindés, une artillerie automotrice, des mortiers et d'autres équipements. Toutefois, l'unification et la réduction des forces ainsi que les changements apportés à la sécurité nationale au Canada et à la politique de défense ont tous eu pour conséquence d'empêcher la réalisation des futurs concepts stratégiques de l'armée, même les plus solidement mis au point. Afin de conserver un certain niveau d'efficacité au combat et le respect de ses alliés, l'Armée a dû rationaliser ses concepts d'emploi d'une force existante dans le contexte politique du gouvernement Trudeau.

Préparer une réponse

Pendant cette période, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a décidé de renouveler ses capacités en ce qui concerne la guerre classique non nucléaire. Cette nouvelle donne a influé sur la future étude de définition et de doctrine de la Force terrestre canadienne. À la suite de l'évaluation américaine indiquant que la guerre nucléaire généralisée semblait moins probable, en 1961, le président John F. Kennedy a demandé à son secrétaire à la Défense d'entreprendre la réorganisation et la modernisation de la structure de division de l'armée de terre afin de renforcer la guerre classique. La décision a donc été prise de retirer la conception de la structure de force fondée sur une stratégie de destruction mutuelle assurée en utilisant plutôt une réponse flexible à la grande menace soviétique. Cette décision a affecté non seulement l'avenir de la force terrestre américaine, mais celui des alliés des États-Unis[23].

Les changements à la stratégie de l'OTAN ont obligé le Quartier général de l'Armée de terre à mener entre 1965 et 1972 des études sur l'uniformisation du développement des méthodes de combat entre le bloc Amérique, Grande-Bretagne, Canada, Australie. L'objectif était de mettre au point une stratégie commune pour dissuader le bloc soviétique, et plus précisément, les forces terrestres soviétiques postées en Europe centrale et en Europe de l'Est[24]. Ainsi furent établis les premiers paramètres du développement des méthodes de combat à long terme (1986-1995) de l'Armée canadienne. Toutefois, une réorganisation politique et administrative du ministère de la Défense nationale, à la suite de la publication du *Livre blanc sur la défense de 1917*, a retardé une fois de plus l'obtention de résultats tangibles[25]. L'armée n'a pas réussi avant

1974 à se recentrer sur l'organisation et la doctrine des futures forces et à mettre sur pied un comité formel du développement des méthodes de combat.

En tant que président du Comité de l'étude et du développement des méthodes de combat de l'Armée de terre, le commandant du Commandement de la Force mobile et son vice-président, le chef de la Doctrine et des opérations terrestres ont organisé des conférences et créé des groupes de travail qui comptaient comme membres tous les officiers généraux de la Force terrestre ainsi que des représentants de toutes les formations, des quartiers généraux, des établissements d'instruction et des états-majors concernés du Quartier général de la Défense nationale. Le mandat initial du Comité était de cerner les problèmes institutionnels mis à découvert par les efforts visant l'élaboration de la doctrine de combat de l'armée, et de décider de la ligne de conduite à suivre pour régler ces problèmes. Le Comité a été mandaté mandater pour concevoir la contribution probable de l'Armée canadienne à l'atteinte des objectifs du bloc Amérique, Grande-Bretagne, Canada, Australie, notamment en ce qui concerne le concept, l'organisation et le développement de la doctrine associés à un corps mécanisé moderne qui, de toute évidence, devrait être intégré au Groupe d'armées du Centre de l'OTAN.

Le général Ramsey M. Withers, alors chef d'état-major de la Défense.

Insigne du Commandement de la Force mobile

L'élaboration des concepts généraux de l'Armée de terre, jointe aux études des branches individuelles, ont inspiré le travail initial du Comité quant à l'armée de l'avenir[26]. On a commencé par la définition des orientations politiques, les évaluations stratégiques et les prévisions technologiques. Puis, entre 1975 et 1979, on en est arrivé à l'idée d'une force future fondée sur les capacités et sur le modèle d'un corps d'armée. Cette organisation repose sur l'hypothèse selon laquelle la période de 1986 à 1995 connaîtrait des champs de bataille plus fluides et violents, et que les deux côtés disposeraient de moyens beaucoup plus puissants pour frapper plus fort sur toute la longueur de la limite avant de la zone de bataille[27]. Le vice-chef d'état-major de la Défense, le lieutenant-général R.M. Withers, a par ailleurs exigé que l'étude tienne compte de toutes les phases de la guerre en mettant l'accent sur la conduite d'opérations prolongées contre un ennemi avisé dans le contexte d'une guerre de haute intensité[28].

Le Comité d'étude et de développement des méthodes de combat de l'Armée de terre a choisi dans son travail une approche basée sur des systèmes eux-mêmes fondés sur les capacités. Il s'est concentré sur l'organisation d'un futur corps d'armée,[29] pour ensuite établir d'éventuels projets de recherche et développement en matière de défense. Des améliorations ont suivi pour produire enfin un concept opérationnel définissant les besoins en capacités, l'emploi éventuel de la force, les besoins en personnel ainsi que les chaînes de commandement. À partir de ce modèle, chaque branche de l'armée a créé des organisations et des structures conceptuelles afin de satisfaire aux exigences en matière de capacités et d'emploi de la force. Ce modèle a été testé dans le cadre de séminaires et de jeux de guerre, lesquels ont permis de valider ou d'exclure différents scénarios en ce qui concerne les organisations et le matériel. On a ainsi raffiné le produit conceptuel final[30].

Ce travail a constitué la base de ce que l'on a appelé ultérieurement le travail d'élaboration de la doctrine de combat[31]. Après l'approbation du concept, le Conseil de doctrine et de tactique de l'Armée de terre a évalué les tactiques, les techniques et les procédures pertinentes et a fait les changements qui s'imposaient. Le processus a abouti à la publication de manuels de doctrine et de formation. Pendant cette période, l'Armée canadienne a commencé à publier le *Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, dont le premier numéro a été diffusé en septembre 1980[32].

Lorsque les différentes branches ont terminé leurs premières études et analyses, le Comité d'étude et de développement des méthodes de combat de l'Armée de terre a fusionné tous les rapports en un recueil connu sous le nom d'étude du système de combat de la Force terrestre (analyse fonctionnelle)[33]. Le ministère de la Défense nationale a ensuite examiné le recueil, lequel a mérité un accueil favorable et une prompte confirmation. L'année suivante, le Conseil de doctrine et de tactique de l'Armée de terre faisait cette déclaration : « L'étude du système de combat de la Force terrestre 1986-1995 (l'analyse fonctionnelle) a récemment été approuvée par le Comité de l'étude et du développement des méthodes de combat de l'Armée de terre. Cette approbation marque une étape importante de la reprise des activités dans ce domaine[34]. »

Entre 1981 et 1984, on a peaufiné le concept en définissant la doctrine pour l'organisation de l'armée nommée plus tard, soit en 1985, « Corps 86 »[35]. Même si les études conceptuelles étaient solides, compte tenu de la période où elles ont été

présentées, des problèmes ont commencé à apparaître au sujet des ressources matérielles et des effectifs, et le Corps 86 ne s'est jamais concrétisé, malgré la publication d'un autre livre blanc sur la défense en 1987[36]. La structure de « force totale » (pour rapprocher la Première réserve de l'armée des besoins de la Force régulière) adoptée alors s'est avérée inadéquate pour répondre entièrement aux exigences du concept[37]. Heureusement, peut-être, la politique a mis fin à la guerre froide avant que l'OTAN, avec sa force terrestre limitée, n'ait à le faire.

Défense nationale, photo SU2006-0282-03

Le lieutenant-général Andrew Leslie, chef d'état-major de l'Armée de terre.

VIGILAMUS PRO TE

COMMANDEMENT DE LA FORCE TERRESTRE

Après la guerre froide

Avec la fin plutôt brusque de la guerre froide en 1990, les armées de l'OTAN, spécialement créées pour exercer un effet dissuasif à la menace militaire soviétique en Europe centrale, se sont soudainement retrouvées sans adversaire de taille.

À la suite de ce bouleversement imprévu, de nombreux gouvernements occidentaux ont réévalué leurs engagements militaires en Europe et ont commencé à envisager des changements, le cas échéant, pour les forces créées à l'origine dans le but de combattre en Europe. Vraisemblablement, ce combat n'aurait pas lieu dans un proche avenir. De nombreuses personnes ont perçu la fin de la guerre froide comme le commencement d'un avenir plus heureux pour les relations internationales. Le président des États-Unis George H. Bush a décrit ultérieurement ce changement rapide de l'environnement de sécurité comme le commencement d'un « nouvel ordre mondial »[38]. Même s'il faisait allusion à un changement plutôt qu'à une amélioration du contexte de sécurité internationale, de nombreux pays membres de l'OTAN ont cherché à tirer profit de ce qui a été perçu comme les « dividendes de la paix » découlants de la guerre froide. Le Canada par exemple a rapidement identifié une source de revenus : il restructurerait et réduirait le nombre de ses militaires permanents de même que sa force terrestre, apparemment superflue, qui était stationnée en Allemagne de l'Ouest et qui était considérée comme une « cible faciie »[39].

En juin 1990, le chef de la Doctrine et des opérations terrestres a demandé à l'état-major de l'armée de compléter la modernisation du Corps 86 pour en faire le Corps 96, et de modifier tous les manuels avant 1993 afin de refléter la nouvelle structure de la Force[40]. L'armée s'est donc concentrée en grande partie sur le développement conceptuel et sur la conception de la doctrine d'une armée canadienne orientée vers la guerre à haute intensité contre une armée à grand déploiement de type soviétique. Même si en 1991, elle avait officiellement remplacé les mots *soviétique* et *ennemi* dans ses publications officielles par le mot *fantasien*, le Corps 96 a subsisté pour combattre les cousins des Fantasiens, les vrais Soviétiques[41].

Ces réactions révélaient une armée face à un avenir incertain. L'adversaire de la guerre froide était parti et le gouvernement semblait réticent ou incapable de s'engager dans les conflits régionaux d'envergure. Toutefois, le gouvernement a maintenu ses engagements envers différentes missions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et, en juin 1991, l'armée a autorisé la création des manuels et des tactiques doctrinaires, des techniques et des procédures conçues spécialement pour le maintien de la paix, ainsi que pour différentes autres opérations de contingence de l'ONU.

Les Forces canadiennes ont entrepris une révision de la structure de toute leur force à la suite de l'annonce, le 17 septembre 1991, de la politique de défense révisée. L'armée a alors examiné l'éventail complet de ses possibilités de structuration concernant l'organisation, l'effectif, le matériel et la formation. En plus de l'orientation stratégique ministérielle en matière de défense, les directives fournies par le chef d'état-major de la Défense étaient claires : « Bâtir simplement une armée capable de se battre »[42].

L'examen de la politique de défense a eu d'importantes répercussions pour la structure de la force au sein de l'Armée canadienne. Plus précisément, il a conduit à ce qui suit : le maintien de l'aptitude au combat des forces terrestres, toujours prêtes à exécuter la politique de défense au pays comme à l'étranger et capables de mobiliser des réserves pour renforcer et soutenir ses effectifs; le maintien d'un groupe-brigade qui se déploierait rapidement n'importe où dans le monde, y compris dans les zones d'opérations de l'OTAN; la réduction des forces stationnées en Europe à un seul groupe tactique mécanisé d'environ 1 100 soldats (connu sous le nom de force opérationnelle stationnée), et qui serait au service des forces alliées de l'OTAN pour la défense de l'Europe centrale; l'affectation permanente du groupe-bataillon de la Force mobile (Terre) du Commandement allié en Europe au flanc nord de l'OTAN et à la force composite de l'OTAN; le déploiement continu de troupes dans des missions onusiennes et autres missions de maintien de la paix; le maintien en

réserve d'une unité de la taille d'un bataillon au Canada pour participer à des opérations éventuelles de l'ONU; enfin, la participation aux opérations nationales telles que la lutte contre le trafic des stupéfiants ou encore l'aide aux autorités civiles.[43]

Compte tenu de ces exigences, le directeur de la Doctrine et des opérations terrestres a effectué un nouvel examen de la structure de la force, tout en reconnaissant que trois facteurs importants joueraient sur toute décision. Le premier facteur était le changement des priorités des forces terrestres qui étaient loin de celles prévues dans le *Livre blanc sur la défense de 1987*, où l'accent était mis sur l'Europe; il fallait passer aux priorités définies dans le cadre du « nouvel ordre mondial » des années 1990. Le deuxième facteur était celui des ressources. De nombreux pays, y compris le Canada, se sont trompés en prévoyant que la fin de la guerre froide serait suivie d'une longue période de stabilité. Ils ont réduit de façon draconienne leurs budgets de défense en misant sur les « dividendes de la paix ». Le gouvernement de l'époque a très bien indiqué à la Défense nationale que le ministère ne pourrait espérer une augmentation des affectations budgétaires ni des ressources financières déjà consenties et, qu'en fait, le financement serait probablement réduit au début des années 1990. Devant cette contrainte accrue, le troisième facteur représentait la nécessité de trouver le juste milieu en fonction du manque à gagner prévu dans les prochaines années.

« L'examen de la politique de défense a eu d'importantes répercussions pour la structure de la force au sein de l'Armée canadienne. »

Compte tenu de ces trois facteurs, un modèle de force terrestre de l'avenir a été conçu au début de l'année 1991. Il se fondait sur un nombre très restreint d'éléments essentiels. L'armée devait concevoir une force de campagne assez lourde pour le combat. Elle devait maintenir les établissements d'instruction et leur expertise professionnelle. Elle devait retenir les capacités de mener les opérations de contingence. Elle devait assurer en son sein l'équilibre géographique, démographique et linguistique du Canada, objectifs politiques non négociables, et tenir compte des contraintes futures. L'analyse finale a créé une nouvelle structure de la Force terrestre en fonction de trois principales lignes d'opération à partir desquelles serait développée la « future » armée, celle des années 1990[44].

La première ligne d'opération, une « force polyvalente et apte au combat », a été sélectionnée parce que l'ensemble du ministère de la Défense nationale connaissait alors de plus forte réductions budgétaires. Aussi, l'armée n'avait-elle pas le luxe d'organiser, d'équiper, et de former la force terrestre pour un seul niveau de conflit ou pour une tâche spécifique. En dépit de cette logique rudimentaire, le descripteur « polyvalente et apte au combat » a souvent été critiqué tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'armée comme étant irréalisable étant donné les ressources limitées. Même si le concept satisfaisait aux exigences du budget et de la révision de la politique de la défense, il était moins propice au développement des capacités de l'armée. Essentiellement, on se retrouvait dans un « cercle vicieux ». L'armée n'avait pas les moyens de tout faire parfaitement. Elle a plutôt pris la décision de créer une capacité généralisée qui, en fin de compte, se révélerait inadaptée à tout accomplissement optimal[45].

La deuxième ligne d'opération importante a été la concrétisation du concept de la force totale. Le *Livre blanc sur la défense de 1987* indiquait que la « différence entre le personnel régulier et de réserve doit être réduite de façon significative », et la force totale avait pour objectif d'aider au maintien de l'effectif et d'attaquer certains problèmes dus aux responsabilités conflictuelles engendrées par la conduite simultanée de plusieurs missions. La question du maintien de l'effectif était très importante; il semblait que le nombre et la portée des engagements opérationnels pour l'armée ne changeraient pas dans un avenir prévisible et qu'il n'y avait pas de ressources en personnel suffisantes pour satisfaire aux besoins, à la suite de la réduction de la Force régulière. Éliminer les chevauchements prendrait plus de temps. Ces recoupements se produisaient souvent à cause de la confusion créée au moment de déterminer à quelle chaîne de commandement appartenaient les différentes organisations de la milice et de la réserve, et qui avait l'autorité de les envoyer en une mission.

La troisième grande ligne d'opération était le retour aux commandements régionaux. Cette structure avait déjà été mise en place partiellement avant 1990. Il semblait que c'était la solution logique aux failles fondamentales de la structure existante, et qu'elle améliorerait tous les aspects de la constitution, du déploiement et du soutien de l'armée à l'avenir. Le concept des commandements régionaux était solide du point de vue organisationnel, et il réduirait le contrôle excessif perçu au niveau de l'armée, en plus de décentraliser de nombreuses responsabilités et d'éliminer un certain nombre d'états-majors subalternes. Cette structure représenterait également la clé du concept de la force totale puisqu'elle plaçait toutes les unités de l'armée régulière et de réserve dans le même secteur géographique, sous le commandement d'un seul officier. Enfin, elle permettrait séparer de l'infrastructure de l'armée ce qui serait désigné comme la force de campagne nécessaire.

« Le type d'armée proposé ressemblerait très peu à celui d'avant la guerre froide. »

La décision de mettre en place des commandements régionaux dans l'armée avait aussi d'autres objectifs, dont le plus important , peut-être, était de faciliter la réintégration de l'armée dans la société civile canadienne. Il fallait nécessairement créer « une interface de routine entre les quartiers généraux et les gouvernements à tous les niveaux »[46]. Cette structure devait aussi créer une présence unifiée et un profil plus élevé de la force totale qui répondent mieux aux besoins locaux et aux rôles territoriaux.

La restructuration de la Force terrestre (nom officiel de l'armée à cette époque-là) était déjà bien entreprise avant la fin de l'année 1991. Le Commandement de la Force mobile, simplement désigné sous le nom de « Force mobile » en 1990-1991, a été remplacé par la suite par la structure de force

terrestre puis renommé Quartier général du Commandement de la Force terrestre. Toujours basé à St-Hubert (Québec), ce dernier était beaucoup plus petit que le précédent même s'il exerçait son commandement sur l'ensemble des forces terrestres. Le Quartier général comptait en outre moins de commandements subordonnés que son prédécesseur, car il ne supervisait que cinq zones (Nord, Ouest, Centre, Est, et Atlantique), regroupant au total quatorze districts (il y en avait vingt et un autrefois) et les états-majors divisionnaires stratégiques de Kingston, en Ontario.

Les cinq zones de commandement étaient d'abord responsables de la mise sur pied d'une force, et à quelques exceptions près, elles commandaient toutes les unités de l'armée à l'intérieur de leurs territoires régionaux. Le quartier général de la 1re Division du Canada avait la responsabilité de satisfaire aux besoins de la défense intérieure et de répondre aux situations imprévues à l'étranger. Il avait aussi pour mandat de former la base d'un quartier général du commandement national ou conjoint. Finalement, il devait également assurer le commandement et le contrôle en ce qui a trait à l'instruction des groupes-brigades de l'armée, afin que ces derniers puissent conserver leurs capacités polyvalentes de combat[47].

Le type d'armée proposé ressemblerait très peu à celui d'avant la guerre froide. Le lieutenant-général J.C. Gervais, commandant du Commandement de la Force mobile, déclarait en décembre 1991 que « l'armée subit ce qu'on peut décrire comme sa plus importante transformation depuis l'intégration et l'unification ».[48] Cette affirmation était exacte à ce moment-là, mais elle illustrait bien à quel point il a toujours été difficile de prédire l'avenir.

Rationalisation et restructuration

La vision conceptuelle de la première armée d'après la guerre froide n'a pas survécu au premier contact avec la réalité. En février 1992, le gouvernement fédéral a déposé un nouveau budget qui comportait d'autres réductions touchant la Défense nationale et les Forces canadiennes. L'engagement de maintenir la force opérationnelle stationnée en Europe a été annulé, et les 1 100 postes qui avaient été planifiés ont été éliminés. La force régulière a été réduite davantage et l'expansion de l'armée de réserve a été retardée. Même s'il était toujours prévu de porter le nombre de réservistes à 30 000, seulement 400 nouvelles recrues parmi les 1 300 prévues pour la Première réserve ont été autorisées pour l'exercice 1992-1993[49].

L'équipement vieillissant de l'armée a aussi été touché par ces réductions. Le projet du véhicule de combat polyvalent a été annulé, même si un autre projet de remplacement du *Lynx* a été ajouté. Il s'agissait d'un véhicule de combat de reconnaissance. Rien ne laissait entendre que le *Léopard*, char de combat principal, ou que le transport de troupes blindé M113 seraient remplacés. Le lieutenant-général Gervais dressait un portrait un peu plus sombre de la situation. Dans la deuxième partie de son article sur la Force terrestre en transition, il a carrément écrit « ... les exigences reliées aux dividendes de la paix ont créé de nouvelles réalités au chapitre du financement de la défense. Elles se reflètent dans les niveaux limités de dotation de la force régulière, dans la rationalisation de l'infrastructure et dans des budgets plus serrés pour les gestionnaires de ressources. Dans cette conjoncture, il faut apporter des changements dans la structure de l'armée[50]. »

L'annonce du budget a forcé l'armée à renoncer à la plus grande partie de son plan de développement conceptuel. Au lieu de mettre en place une force totale plus considérable et plus efficace, l'armée a créé un groupe directeur de la transformation de la Force terrestre comprenant deux comités et quatorze équipes de projets. Chaque aspect de l'armée fut scruté à la loupe, et les initiatives et organisations qui n'étaient pas absolument essentielles à la survie de l'institution ont alors été contraintes au statu quo ou carrément annulées. Un plan de développement des Forces canadiennes (PDFC 92) sensiblement révisé a été officiellement annoncé en juillet 1992. La partie de ce plan concernant l'armée et connue sous

Études sur le développement des concepts et des doctrines de l'Armée de terre – Hier et aujourd'hui

Corps 86 Développement sur une période de 8 ans (1976-1984)	Opérations terrestres 2015 Développement sur une période de 2 ans (2004-2006)
• Contexte stratégique bien défini (guerre froide)	• Contexte stratégique mal défini (guerre internationale contre le terrorisme)
• Théâtre statique des opérations	• Théâtre multiple des opérations
• Opération unifiée	• Engagement à tous points de vue
• Ennemi bien défini	• Adversaire insaisissable et changeant
• Ennemi techniquement prévisible	• Ennemi techniquement créatif
• Forces ennemies structurées	• Force ennemie connectée à un réseau
• Concept du corps d'armée	• Concept du groupement tactique
• Forces rigides et concentrées	• Forces capables d'adaptation et dispersées
• Cycle de l'évolution à long terme	• Cycle d'évolution à très court terme
• Considérations limitées du troisième parti	• Environnement interarmées, inter-institutions, multinational et public (JIMP) congestionné
• Infosphère contrôlée	• Infosphère incontrôlable

l'appellation de plan de développement de la Force terrestre a été incluse dans le document PDFC 92. Le nouveau plan, au lieu d'aller dans le sens d'une vision conceptuelle pour la future force armée, mettait presque tout l'accent sur un budget restrictif.

Il n'y a aucun doute que le développement des méthodes de combat de l'Armée de terre a souffert au cours des années qui ont suivi, les restrictions continuellement imposées ayant fait de l'étude de la doctrine des futures forces terrestres un exercice de plus en plus abstrait. Par exemple, en 1993, plusieurs études conceptuelles ont été menées au sein de l'état-major de l'Armée de terre, aussi bien qu'au Collège de commandement et d'état-major de la Force terrestre canadienne. Ces initiatives ont toutefois été essentiellement réduites à des études sur papier et à des débats. Toujours en 1993, deux écoles de pensée sont apparues malgré tout. La première soutenait la définition d'un concept « traditionnel » mettant l'accent sur le conflit de haute intensité contre un adversaire avisé. La deuxième école, plus moderne, évaluait, en les incorporant, les influences d'autres opérations qui étaient en cours à l'époque, telles que des opérations de paix et de maintien de la paix, et des opérations interarmées. Cette dernière tendance se dégage, en partie, de l'initiative conjointe entreprise en 1994 par la Défense nationale et Affaires étrangères et Commerce international et qui préconisait la création d'une capacité de réaction rapide de l'ONU[51].

« Au début de 1996, les activités de l'Équipe de restructuration, gestion, commandement et contrôle ont commencé à affecter les capacités de l'armée de fonctionner. »

La création, en 1994, de l'Équipe de restructuration, gestion, commandement et contrôle du ministère de la Défense nationale a occasionné d'autres problèmes dans les efforts de réaménagement des structures de commandement des Forces canadiennes, en éliminant un niveau complet au quartier général mais tout en gardant intactes les capacités opérationnelles. Le résultat a été catastrophique pour une armée déjà réduite à sa plus simple expression. Désormais, la Force terrestre ne comptait plus qu'une capacité résiduelle de développement des méthodes de combat. Cette « initiative » et l'ajout d'autres réductions de toutes les dépenses de la Défense ont fini par éliminer toutes les ressources restantes déjà engagées dans un plan de développement de la Force terrestre[52].

Dès 1995, on ne pensait plus stratégie, mais surtout planification des activités. Les hauts dirigeants croyaient bien qu'on ne pouvait envisager une armée canadienne maîtresse de son propre destin. Ils étaient plutôt convaincus que l'armée était entièrement à la merci du ministre des Finances. Confrontée à de continuelles réductions budgétaires tout en répondant à une série d'imprévus perpétuels partout dans le monde, l'armée ne pouvait guère s'investir dans la planification de l'avenir et elle consacrait ses ressources intellectuelles de plus en plus limitées à la restructuration et à la rationalisation constantes de la force terrestre. Même si l'armée canadienne était très critiquée par des sources extérieures estimant qu'elle faisait montre d'un manque de pensée stratégique et de prévoyance pendant cette période, ces critiques ne pouvaient comprendre le contexte dans lequel les décideurs étaient forcés de vivre.

Au début de 1996, les activités de l'Équipe de restructuration, gestion, commandement et contrôle ont commencé à affecter les capacités de l'armée de fonctionner. Les conditions politiques et financières de l'époque ont créé un environnement de défense simplement incapable de soutenir davantage la bureaucratie qu'exigeait le processus de développement de la force terrestre. Les comités et les conseils furent réduits de façon radicale, et les organisations ont été diminuées, réorganisées et fusionnées encore davantage, et tout ceci, pour assurer la survie de la vision et de l'objectif (un engagement robuste et soutenu pour une stratégie cohésive de l'évolution de l'armée à long terme). Il ne pouvait en être autrement : l'armée faisait face à une pénurie de ressources intellectuelles, à un déploiement excessif de ses effectifs, à la réduction de la force et à l'usure de l'équipement. Il semblait même parfois que l'existence de l'institution était en jeu.

Transformation de l'armée

La renonciation, au milieu des années 1990, à la prévision stratégique à long terme relativement à la mise au point de méthodes de combat de l'Armée de terre et l'absence de développement conceptuel ont limité le débat concernant l'orientation future de l'armée canadienne. Heureusement, la haute direction a reconnu cette réalité; des mesures ont été prises en 1997 pour améliorer quelque peu la situation. L'initiative réaction la plus importante a été la création de la Direction des concepts stratégiques (Opérations terrestres) de l'Armée de terre, installée à Kingston (Ontario). Loin d'Ottawa et affilié au Système de la doctrine et de l'instruction de la Force terrestre, un petit noyau de soldats expérimentés a reçu le mandat d'évaluer l'environnement de sécurité de l'avenir, les nouvelles technologies, et les futurs concepts de guerre terrestre.

Alors que la Direction s'est mise à la tâche, la théorie de la marge de manœuvre dans la doctrine de guerre, concept de plus en plus populaire chez les stratèges américains, dominait la pensée doctrinale canadienne; la théorie de la base qui allait finir par former l'actuelle conception de la doctrine de l'armée. Même si c'était une approche solide dans l'ensemble, certaines personnes ont critiqué la décision de poursuivre un concept que l'armée canadienne avait très peu de chances de mettre en place dans un avenir rapproché. Un officier supérieur de l'armée a même écrit dans le *Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre* que toute l'approche était mal conçue et fondée sur une interprétation grossière de la dichotomie « attrition contre marge de manœuvre » qui allait mener à une grave erreur d'application dans la formulation éventuelle de la doctrine tactique et opérationnelle. En s'appuyant sur une abondance de preuves dans sa cause bien étayée, l'auteur se plaignait que la confusion « avait produit une doctrine aussi dangereusement étroite qu'offensive à outrance[53] ». La marge de manœuvre dans la doctrine de guerre n'était pas, selon certaines personnes, une vision de l'armée « de demain », et certains se demandaient si cette doctrine était même appropriée pour l'armée « d'aujourd'hui ».

Continuum du développement des capacités de la Force terrestre octobre 2006
Imaginer
CDCAT
Concevoir
CDCAT
Élaborer
CPAT
Gérer
Développement des capacités – PD 3 Façonner la culture de l'Armée / PD 4 Transformer les capacités de l'Armée
Gestion de la force
Instruction et perfectionnement professionnel – PD 5 / PD 6 / PD 7
Dév des concepts
DCSOT
Stratégie / Intégration CDF
Concepts habilitants et concepts fonctionnels (CDAPM)
Concept d'opération (État final)
Portfolio/Priorité des capacités
Approbation CEMAT / CDF
Décrire les lacunes/capacités
(y compris les structures conceptuelles)
Analyse PRICIE préliminaire
Acquisition de matériel / Recherche op et expérimentation
Placer des indicateurs dans le Plan de capacités de défense (PCD)
Priorités pour la recherche et le développement, recherche opérationnelle, plus Expérimentation (Conseil de recherche de l'AT)
Priorités pour les programmes internationaux et les leçons retenues
Amorcer la Feuille de synthèse (Identification) (FS[ID]) du projet
Dossier du développement des capacités
Conception des capacités
DDAT
Analyse PRICIE supplémentaire
Donner un aperçu de la doctrine (les Effets) nécessaire pour atteindre la capacité
Structures d'emploi de la force
Sous-concepts CDAPM (les Effets à atteindre)
Plans d'action (itératifs ou en spirale)
Soumettre la FS(ID) au CEMAT
Mener une analyse d'option et amorcer la Charte de projet, l'Énoncé des besoins opérationnels (EOB) et le Profil de projet et évaluation des risques (PPER)
Obtenir l'approbation du CCIR pour insérer la capacité dans le PSIC
Soumettre la FS (Approbation préliminaire de projet) (FS[APP]) au CSR, CGP et au CT
Dépôt central des données
Intégration des capacités
DDFT
Analyse PRICIE finale (Groupe de travail sur le développement de la Force terrestre)
Doctrine détaillée
Structures de génération de la force
Plan de mise en oeuvre principal
Directives et/ou Lignes directrices et DSOR chap 4 sect 4
Soumettre les EBO et les PPER au CEMAT
Revoir la charte de projet
Préparer le plan de gestion de projet (PGP)
Préparer et soumettre la FS (Approbation définitive du projet) (FS [ADP]) au CSR, CGP et CT
Gestion de la force
État-major continental
Diriger les ressources
Gérer la dispo opérationnelle
Soutenir les opérations
Avancement rapide et/ou besoin opérationnel non planifié
Forces soutenables pertinentes du point de vue stratégique et décisives sur le plan tactique
Gérer la mise en oeuvre
Faire rapport sur la mise en oeuvre
Préparer le rapport de clôture du projet
Superviser les rapports de carence des équipements et entreprendre les améliorations ou modifications si nécessaire
CEMAT
GpR/Conseil de l'AT
ACEMAT
Conseil des prog AT
DGDCFT – Conseil de rech de l'AT
Conseil de dév des capacités de l'AT
Aut d'instr de l'AT (AIAT)
CEIPPAT
DGEMAT / DG Rés T
Conseil de gest de l'AT
Chef du Dév de la Force / Comité des capacités interarmées requises / Comité supérieur de révision / Conseil de gestion de progr / Conseil du trésor

Même si le jugement paraissait sévère, il faut reconnaître que la critique n'était pas dénuée de fondement et reflétait des préoccupations réelles sur la façon dont l'armée canadienne prévoyait poursuivre le développement des capacités dans le cadre de la transformation de l'ensemble des Forces canadiennes. Le but de la planification stratégique (opérations terrestres) de l'armée canadienne, de ses concepts cadres et de ses conceptions doctrinales, n'était pas seulement d'enseigner à ses commandants la façon de se battre et de gagner des guerres terrestres, mais aussi d'informer les chefs sur la façon *de planifier* la manière de combattre et de gagner les guerres terrestres. Il était toutefois très difficile de penser et d'agir dans un contexte uniquement canadien puisque les chefs et les soldats dépendaient presque entièrement des interprétations étrangères sur l'art de la guerre terrestre; souvent, ils devaient se fier à des sources canadiennes incomplètes ou au savoir collectif ponctuel des sources activement engagées dans le processus. Le contexte qui prévaut dans l'école de pensée canadienne a entraîné, à une époque, un effet négatif sur son succès global et a mené à des réflexions en pure perte et au dédoublement du travail, et a même incité d'autres personnes beaucoup moins informées de la situation et qui n'avaient pas de vision, à remettre en question la légitimité de l'ensemble du processus et des organisations responsables de sa mise en œuvre.

Et pourtant, ces difficultés intellectuelles, et institutionnelles, ont plus encouragé que découragé la mise en place d'un nouveau processus de développement des capacités efficace et solide. L'opération pensée et gérée par les organisations de la conception de la doctrine et des concepts stratégiques de l'armée, a été rétablie au tournant du XXIe siècle, au moment où la décision fut prise d'entreprendre d'importantes activités de transformation de l'armée.

En 1999, le chef d'état-major de l'Armée de terre s'est rendu compte que si l'armée devait mettre en œuvre les concepts élaborés pendant et juste après la guerre froide, il était nécessaire de faire des économies à court terme pour arriver à un investissement d'importance qui assurerait l'atteinte des objectifs à plus long terme. L'armée d'aujourd'hui pouvait fonctionner tout en préparant la base institutionnelle de l'armée de demain. Pour accélérer les changements et sachant que l'armée de demain n'existerait pas avant au moins une dizaine d'années, on a mis en place une armée de terre intérimaire, étape intermédiaire dans l'étude de définition et de conception de la doctrine. C'est ainsi que parut en 2002 *La Stratégie de l'Armée de terre – Engagés, vers l'avant.*

Dans le nouvel esprit, l'armée a commencé à se transformer en une organisation centrée sur le commandement et sur le savoir. Elle devait être de taille moyenne,[illegible] et constituer une force de l'ère de l'information capable de remplir ses cinq missions opérationnelles, soit commander, pressentir, agir, protéger, et soutenir pendant toutes les étapes d'un conflit. Toutefois, il lui manquait les fondements conceptuels et doctrinaux qui allaient définir la façon dont cette armée pourrait demain opérer dans l'environnement redéfini. Cette étape constituerait la première phase intellectuelle de sa transformation.

L'année suivante, soit en 2000, le concept d'emploi de la force pour l'armée intérimaire est apparu, et dans la foulée, la Direction des concepts stratégiques (Opérations terrestres) a lancé le « The Futures Project », qui devait compléter l'étude de définition de l'armée de demain devant émerger de l'armée intérimaire. Ce travail a commencé par la publication de *Future Force: Concepts for Future Army Capabilities*, une idée, un cadre conceptuel conçu pour aider les dirigeants de l'armée et les professionnels travaillant sur l'élaboration des structures de l'armée de demain. Un complément à *Future Force* a été publié en 2005 sous le titre de *Crisis in Zefra*. Il s'agit d'un récit romancé présenté comme un outil devant servir à approfondir la recherche sur de nombreux concepts déjà traités dans *Future Force*. Ce document proposait une projection plausible pour l'armée de demain ainsi qu'un certain nombre de questions conçues pour susciter des discussions à tous les échelons de l'armée.

À la fin du travail initial, les efforts ont été concentrés sur la planification du passage de l'Armée intérimaire à l'armée de demain en utilisant des contraintes réalistes dans un processus de conception cyclique. On visait à créer une hiérarchie élaborée. Cet exercice s'est terminé pendant une série d'ateliers sur les leçons à retenir; on s'est aussi servi des jeux de guerre et d'expériences sur l'armée faites en 2006. Des représentants des Forces canadiennes et de divers ministères ont participé à l'exercice. Le produit final, *Land Operations 2015: Adaptive Dispersed Operations – The Force Employment Concept for the Army of Tomorrow*, a été publié au début de 2007. Il définissait le paradigme pour l'emploi des forces terrestres qui a résulté de ces études, expériences et analyses.

Aujourd'hui, le processus de développement des capacités est parfaitement incorporé à l'armée. Intégré aux méthodes de développement des Forces canadiennes, le développement de la capacité de la Force terrestre est surveillé par la direction générale compétente. Le continuum repose sur quatre piliers : conception, création, construction et gestion; le processus de développement des capacités est assuré par les trois premiers piliers. Chaque pilier a un organisme de direction désigné pour classer, analyser et gérer la documentation nécessaire à la réalisation des capacités. De plus, le travail accompli par chaque pilier établit les fondements et les conditions pour des activités ultérieures, itératives ou en spirale. La méthode fonctionne bien et elle encourage l'innovation et la concertation des efforts tout en favorisant l'obtention de résultats concrets dans un délai raisonnable.

L'armée canadienne est souvent décrite comme une force de taille moyenne, stratégiquement pertinente, tactiquement déterminante et axée sur le savoir. Sa doctrine prend racine dans « l'approche axée sur les manœuvres pendant les opérations dans lesquelles il est primordial de briser la cohésion de l'ennemi et de venir à bout de sa volonté de combattre, en ciblant son centre de gravité[illegible] ». Avant 2015, l'expérience de l'Afghanistan et d'autres milieux d'intervention auront transformé la force terrestre au-delà de sa description courante. De même seront plus fortement intégrées les opérations terrestres avec d'autres approches canadiennes pangouvernementales en matière de sécurité internationale, de diplomatie et de développement. Si l'idée du développement des capacités est maintenue, il n'y a aucun doute que l'armée progressera grâce aux expériences d'aujourd'hui et que ces expériences ne se perdront ni dans les méandres obscurs de la bureaucratie et ni avec l'évolution du temps.

Conclusion

L'étude de la définition et de la conception de la doctrine comporte un volet révolutionnaire et deux volets évolutifs. C'est l'art de choisir les meilleures pratiques et de les incorporer aux institutions en extrapolant leur potentiel et en les rationalisant selon les réalités concrètes. Les meilleurs concepts sont toujours ambitieux, mais, surtout, ils sont réalisables.

Pendant la guerre froide, l'étude et le développement des méthodes de combat de l'Armée de terre concentraient sur la définition et la conception de la doctrine relative à une bonne arme dissuasive contre la menace soviétique. Des contraintes politiques bien établies, une menace bien connue et un théâtre opérationnel statique ont précisé davantage l'objectif, comme l'avaient fait les limites de l'armée canadienne en raison de son rôle de soutien, et non de soutenu, au sein du Groupe d'armées du Centre.

« Aujourd'hui, le processus de développement des capacités est parfaitement incorporé à l'armée. »

De nos jours, l'armée est malaisée devant toute incertitude quant au développement de ses capacités, et elle doit consacrer plus d'énergie à évaluer diverses menaces et différents milieux d'intervention, et ce en disposant de peu de temps pour produire des résultats concrets. Par exemple, les concepteurs et les créateurs du Corps 86 avaient huit ans pour présenter leur rapport final alors que dans le cas de l'armée de demain, le délai était de trois tout au plus. Le processus est devenu plus complexe; en outre, les défis sont plus nombreux quant aux besoins opérationnels non planifiés qui sont susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur le développement des capacités à long terme. Il faut tenir également compte des contraintes de ressources et de financement constantes ainsi que de la tendance qui favorise la prise de décision axée sur le commandement par opposition à la mission ou à la collaboration. À cela s'ajoutent un processus d'acquisition lent et un examen plutôt minutieux de la quasi-totalité des activités de l'armée par des observateurs internes et externes, compte tenu en particulier de la participation régulière de nos forces terrestres à des opérations de combat.

Pendant cette même période, l'armée a eu de nombreuses occasions d'évoluer. La logique de la politique en matière de défense et la transformation de l'armée à la fin des années 1990 ont été des catalyseurs d'une liberté conceptuelle et doctrinale dont la force terrestre n'avait pas réellement joui pendant presque cinq décennies. Il est important de noter que l'armée de terre avait déjà pris l'initiative de s'engager dans une future étude de définition et de conception de la doctrine au moment des attaques du 11 septembre 2001; c'est ainsi qu'elle a été en mesure de répondre efficacement à cette urgence. Nos forces terrestres étant régulièrement engagées dans des combats, les leçons retenues, la recherche opérationnelle et les décisions militaires professionnelles et éclairées confèrent une plus grande valeur à l'ensemble du développement des capacités. Comme par le passé, le conflit définira l'orientation de l'armée d'aujourd'hui ainsi que les forces qui devront entreprendre les opérations futures.

Concevoir pour l'avenir, c'est créer des occasions, prévoir les menaces, calculer les risques, renforcer les capacités, encourager l'innovation et faire arriver le progrès. En fait, cela ressemble à tout sauf une douce rêverie, et c'est crucial pour la survie et le succès d'une armée dans un milieu de combat. Malgré tout le travail des personnes concernées, le développement des capacités n'est pas une science exacte. Même si les concepteurs de la doctrine sont toujours tenus, pour des raisons morales professionnelles, de créer une « solution miracle », ils savent que la réalité imposera au fur et à mesure des contraintes et des limites à cette dernière. Dans la plupart des cas, les démarches liées au développement des capacités de l'armée ne constituent que la graine de semence du concept, et c'est parfaitement normal. En effet, l'arbre ne ressemble nullement à la graine de semence, mais tout ce qu'il est devenu en provient.

RMC

Défense nationale, photo IS2004-2029a, du sergent Frank Hudec, Caméra de combat des Forces canadiennes

Des véhicules blindés légers canadiens LAV III au lever du jour, dans le Camp Julien à Kabul, en Afghanistan.

Des abréviations

ACFT – Amélioration des capacités de la Force terrestre
AIAT – Autorité d'instruction de l'Armée de terre
BONP – Besoin opérationnel non planifié
CAT – Conseil de l'Armée de terre
CCFARRD – Comité de coordination de la FA chargé de la R&D, RO, et du DEC
CCIR – Conseil des capacités interarmées requises
CDAPM – Commandement, Détection, Action, Protection, Maintien en Puissance
CDAT – Conseil de développement des capacités de l'Armée de terre
CDC – FC Conseil de développement des capacités
CDF – Chef – développement des Forces
CDFA – Comité de développement de la Force aérienne
CEAT – Centre d'expérimentation de l'Armée de terre
CEFC – Centre d'expérimentation des Forces canadiennes
CEIPPAT – Comité d'examen de l'instruction et du perfectionnement professionnel de l'AT
CEMAT – Chef d'état-major de l'Armée de terre
CGP – Conseil de gestion des programmes
CLRA – Centre des leçons retenues de l'Armée
COS – Concept d'opération stratégique
CPAT – Conseil du programme de l'Armée de terre
CPPFT – Concepts et politiques en matière de personnel de la Force terrestre
CRAT – Conseil de recherche de l'Armée de terre
CSR – Comité supérieur de révision
CT – Conseil du Trésor
DBRT – Directeur des besoins en ressources terrestres
DCSOT – Directeur des concepts stratégiques (Opérations terrestres)
DDAT – Directeur de la doctrine de l'Armée de terre
DDR – Dossier du développement des capacités
DEC – Développement et expérimentation de concepts
DESAT – Directeur de l'environnement synthétique de l'Armée de terre
DG Rés T – Directeur général de la Réserve terrestre
DGDCFT – Directeur général du développement des capacités de la Force terrestre
DGEMAT – Directeur général de l'État-major de l'Armée de terre
DDFT – Directeur de la Développement de la Force terrestre
DSG – Directives stratégiques de défense
DSOR – Directives stratégiques sur les opérations et les ressources
EF / MPF – Emploi de la Force / Mise sur pied de la Force
EPCI – Équipe de planification des capacités interarmées
ERODC – Équipe de recherche opérationnelle pour le développement des capacités
ESA – Environnement de sécurité de l'avenir
GETAT – Groupe d'experts en terminologie de l'Armée de terre
GpR – Groupe de reconnaissance du CEMAT (membres du personnel supérieur choisis)
GTDFT – Groupe de travail sur le développement de la Force terrestre
GTSFT – Groupe de travail sur la structure de la Force terrestre
LR – Leçons retenues
PA – Plan d'action
PCD – Plan de capacités de défense
PDMO – Plan directeur de mise en oeuvre
PEPG – Plan d'état de préparation géré
PFC – Planification fondée sur les capacités
PRICIE – (structure analytique)
R&D – Recherche et développement
RO – Recherche opérationnelle / ROE – RO et expérimentation
SDIFT – Système de la doctrine et de l'instruction de la Force terrestre
SGD – Système de gestion de la Défense (dans l'ordre des activités)
FS(ID) – Feuille de synthèse – identification / PPER – Profil de projet et évaluation des risques / FS(APP) – Feuille de synthèse – approbation préliminaire du projet / PGP – Plan de gestion du projet / FS(ADP) – Feuille de synthèse – approbation définitive du projet / EBO – Énoncé du besoin opérationnel / RFP – Rapport de fermeture du projet

NOTES

1. L'auteur remercie Craig Stone du Collège des Forces canadiennes de Toronto ainsi que Peter Gizewski, le lieutenant-colonel Brad Boswell et le lieutenant-colonel Mike Rostek de la Direction des concepts et de la doctrine de la Force terrestre, de leurs commentaires sur les premières ébauches du présent article.
2. Major D.A. Gronbeck-Jones, « The Combat Development Process in the Canadian Army, » dans la *Revue canadienne de défense*, vol. 12, n°2, automne 1982, p. 25.
3. Des parties de cet article peuvent sembler similaires à des textes que l'auteur a rédigés et publiés dans *Land Operations 2015: Adaptive Dispersed Operations – A Force Employment Concept (FEC) for the Army of Tomorrow*, et dans d'autres documents conceptuels paraissant sous la direction du directeur général, Développement des capacités de la Force terrestre.
4. Peter Gizewski et lieutenant-colonel Mike Rostek, « Towards a JIMP-Capable Land Force, » in Major A.B. Godefroy (dir.), *Canada's Army of Tomrrow: Concepts for Land Operations 2015*, Kingston, Bureau d'édition de l'Armée de terre, 2007.
5. Une étude récente a démontré qu'une entreprise militaire novatrice ne faisait pas exception à l'armée canadienne, voir les premiers chapitres du livre de J. Vardalas, *The Computer Revolution in Canada: Building National Technological Competence*, Cambridge, MIT Press, 2001; voir aussi Andrew B. Godefroy, « Defence and Discovery: Science, National Security, and the Canadian Rocket and Space Program, 1945-1974 », mémoire de doctorat, Collège militaire royal du Canada, Kingston, 2004.
6. Pour une évaluation de l'étude et du développement des méthodes de combat de l'Armée canadienne au début de la guerre froide, voir Sean M. Maloney, *An Identifiable Cult: The Evolution of Combat Development in the Canadian Army: 1946-1965*, Kingston, Défense nationale, Rapport 9905de la Direction des études stratégiques (Opérations terrestres), août 1999.

7. L'auteur termine présentement une étude complète de l'évolution doctrinale et conceptuelle de l'Armée canadienne depuis 1945 pour le compte de la Direction générale du développement des capacités de la Force terrestre et de la Direction des études et du développement des méthodes de combat terrestre. Le projet devrait être terminé en 2007.
8. Lieutenant-colonel W.G.C. Heneker, *Bush Warfare*. Londres, Hugh Rees Limited, 1907, préface.
9. Ralph Centennius. *The Dominion in 1983*. Peterborough (Ontario), Toker & Company, 1883. En ligne, à <http://gaslight.mtroyal.ca/centenn.htm> [en anglais seulement].
10. W.H.C. Lawrence, *The Storm of '92: A Grandfather's Tale Told in 1932*. Toronto, Sheppard Publishing Company, 1889.
11. Voir l'exemple d'Andrew Godefroy « For Queen, King and Empire: Canadians Recruited into the British Army, 1858-1944 », *Journal of the Society for Army Historical Research* (à paraître). Des analyses actuelles sur les origines de l'armée canadienne ne tiennent pas parfois compte de l'importante hémorragie de ressources à la suite du recrutement actif des Britanniques au Canada pendant cette période. Des conclusions trompeuses ont été tirées à l'effet que le Canada ne possédait pas de talent militaire et qu'il était incapable d'en créer dans son propre système.
12. Lieutenant-colonel W.C.G. Heneker, *Bush Warfare*. Londres, Hugh Rees Press, 1907.
13. Charles Callwell, *Petites guerres : leurs principes et leur exécution*. Londres, s.l., 1896.
14. Il est intéressant de noter que le commandant Heneker a écrit le troisième livre. Voir le livre du colonel A.F. Montanaro, *Hints for a Bush Campaign*. Londres, Sands Publishers, 1901.
15. *Notes on Imperial Policing*. Londres, His Majesty's Stationary Office, 1934.
16. L'auteur rédige présentement ce livre, ainsi qu'une biographie de Heneker. Les deux documents devraient être publiés en 2007.
17. Voir le livre de Donald H. Avery : *Science in War: Canadian Scientists and Allied Military Technology During the Second World War*. Toronto, University of Toronto Press, 1998.
18. Sean M. Maloney, *An Identifiable Cult: The Evolution of Combat Development in the Canadian Army: 1946-1965*, p. 1-5.
19. Pour des détails sur la Force de frappe mobile, voir David Charters, « Five Lost Years: The Mobile Striking Force, 1946-1951, » dans la *Revue canadienne de défense*, (printemps 1978), p. 44-48; et Maloney, « The Mobile Striking Force and Canadian Continental Defence, 1948-1955, » dans *Histoire militaire canadienne*, vol. 2, n° 2, automne 1993, p. 75-88.
20. H.H. Bryan, « The Infantry of 1965 » dans le *Journal de l'Armée du Canada*, vol. 2, n° 11 (novembre 1949), p. 16-19.
21. Bibliothèque et Archives du Canada, groupe d'archives 24, vol. 19161, dossier 2100-1, partie 1, « Presentation to Army Council: Combat Development DCGS Opening Remarks. »
22. *Ibid.* Cité dans Maloney, *An Identifiable Cult*.
23. Pour des détails sur l'expérience de l'armée américaine résultant d'une stratégie de réponse flexible, voir le livre de John B. Wilson, *Maneuver and Firepower: The Evolution of Divisions and Separate Brigades*. Washington (D.C.), Center of Military History, United States Army, 1998, chapitres 11 à 13.
24. Bibliothèque et Archives du Canada. Groupe d'archives 24, compte 1983-1984/232, boite 137, dossier S-2510-11-13., Études menées par le Quartier général de l'Armée de terre sur l'uniformisation de l'étude et du développement des méthodes de combat pour le bloc Amérique, Grande-Bretagne, Canada, Australie, 1965-1972.
25. Pour des détails sur les tribulations concernant les cadres supérieurs de l'armée, voir Douglas Bland, « Institutionalizing Ambiguity: The Management Review Group and the Reshaping of the Defence Policy Process in Canada, » dans *Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 4 (hiver 1987), p. 527-549.
26. Bibliothèque Fort Frontenac. Collection historique sur le développement des capacités de l'Armée de terre. Rapports historiques annules du Quartier général de la Force mobile 1975-76.
27. Major D.A. Gronbeck-Jones, « The Combat Development Process in the Canadian Army », p. 25-26.
28. Défense nationale. Document 3189-2 émanant du vice-chef d'état-major de la Défense, Quartier général de la Défense nationale : Directive d'étude S 3/78, Études sur le développement des techniques de combat de l'Armée de terre, daté du 9 juin 1978, p. 2.
29. Cette approche a été critiquée par certains membres de l'état-major de l'Armée de terre à la fin des années 1980, la qualifiant de « trop centrée sur le rêve des opérations soutenues contre un ennemi avisé » et lui reprochant d'ignorer les contraintes et les restrictions imposées par ce qu'ils considéraient un ministère de la Défense trop politique et trop bureaucratique. Voir le texte du major C.B. Bradley, « Breaking the Mirrors and Removing the Smoke: A Primer for Canadian Army Combat Development », Kingston, thèse de maîtrise dams le cadre du Programme d'études sur la conduite de la guerre, 1988, non publiée.
30. Défense nationale. B-GL-398-000/AG-003 (Publication des Forces canadiennes 398), *Le Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, n° 3 (septembre 1981), n° 4 (janvier 982) et n° 6 (mars 1983).
31. Major Gronbeck-Jones, « The Combat Development Process in the Canadian Army » p. 25.
32. Défense nationale. B-GL-398-000/AG-003. *Le Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, n° 1, septembre 1980.
33. MDN, QGDN Study Directive S 3/78, Études sur l'étude et le développement des méthodes de combat de l'Armée de terre, 1978-1981.
34. Anon. « The Combat Development Process », *Le Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, n° 3, septembre 1981, p. 15.
35. Bibliothèque Fort Frontenac. Collection historique sur le développement des capacités de l'Armée de terre. Rapports historiques annules du Quartier général de la Force mobile 1984, appendice 4 de annexe B. La Section de coordination de l'étude et du développement des méthodes de combat a indiqué le début de la production de 26 ébauches et publications intérimaires des Forces canadiennes, y compris les publicationsdes Forces canadiennes 300 *L'Armée de terre* et 301 *Les formations de l'armée de terre au combat*.
36. Les premières sources non classifiées et disponibles, ainsi que la thèse de Bradley, nous donnent des opinions contradictoires sur le Corps 86. Était-ce un corps d'armée d'ordre de bataille purement académique destiné à la formation du Collège d'état-major, ou une configuration optimisée de mise sur pied et de mobilisation d'une force pour une guerre russo-polonaise. L'auteur tend plutôt vers la dernière hypothèse, même s'il est recommandé d'étudier d'autres sources.
37. D'abord proposé au cours des premières études des systèmes de combat de la fin des années 1970, le concept de la force totale est entré dans le lexique de l'Armée canadienne au début des années 1990.
38. George H. Bush, le « Nouvel ordre mondial », extrait de son discours du 6 mars 1991 devant la Chambre des représentants des États-Unis en ligne. <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/pal10.htm> [en anglais seulement].
39. Les dividendes de la paix sont un slogan politique soi-disant pour décrire les retombées économiques en réduisant les dépenses militaires. Ces dividendes sont d'abord utilisés dans les discussions liées au choix entre le beurre et les canons. L'expression était souvent utilisée au début des années 1990, alors que la guerre s'achevait, lorsque de nombreux pays occidentaux ont réduit considérablement leurs dépenses militaires. Une grande partie de la force terrestre canadienne stationnée en Allemagne de l'Ouest, la 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada, a quitté l'Europe pour retourner au Canada en 1992 et 1993.
40. Défense nationale. Publication du Chef – Doctrine et opérations terrestes/Directeur – *Étude et développement des méthodes de combat terrestre*, *Étude du système de l'étude et du développement des méthodes de combat de l'armée 1996-2005*, datée de juin 1991.
41. Comptes rendus du 29e Conseil de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre, mars 1991. Un récit romancé intitulé *Counterstroke*, publié par l'Armée canadienne la même année, concernait un combat hypothétique entre une brigade mécanisée de l'Armée canadienne et une force fantasienne sur la défensive.
42. Major-Général G.M. Reay, « Building An Army That Can Fight », dans *Forum, Revue de l'Institut du Congrès des associations de la Défense*, vol. 6.1 (avril 1991), p. 10.
43. Lieutenant-général Gervais, « Land Force in Transition: Challenges and Opportunities », dans la *Revue canadienne de défense*, vol. 21, n° 3, décembre 1991, p. 8.
44. Lieutenant-Général J.C. Gervais, « Land Force in Transition: Challenges and Opportunities », p. 8.
45. Il est intéressant de noter que le terme « capacité polyvalente de combat » est d'abord apparu dans les instructions du sous-chef d'état-major de la Défense aux équipes chargées des études sur les systèmes de combat au sein du Corps 86 en février 1979. Voir Défense nationale, dopcument 3189-2, 16 février 1979, p. 3.
46. *Ibid.*, p. 9.
47. Major-général J.K. Dangerfield, « The 1re Canadian Division: Enigma, Contradiction, or Requirement? » dans la *Revue canadienne de défense*, vol. 19, n° 5 (avril 1990), p. 7-14.
48. *Ibid.*, p. 7.
49. Lieutenant-général J.C. Gervais, « Land Force in Transition: Challenges and Opportunities – Part II », dans la *Revue canadienne de défense*, vol. 22, n° 2 (octobre 1992), p. 6-11.
50. *Ibid.*, p. 7.
51. Maxime Faille, « Towards a UN Rapid Reaction Capability: A Canadian Initiative », dans la *Revue canadienne de défense*, vol. 25, n° 2 (décembre 1995), p. 13-16.
52. Défense nationale, Armée de terre, Manuel de développement de la Force terrestre, Ottawa, mars 1996, p.3.
53. Lieutenant-colonel Ian Hope, « Misunderstanding Mars and Minerva: The Canadian Army's Failure to Define an Operational Doctrine », dans *Le Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, vol. 4, n° 4 (hiver 2001-2002), p. 16.
54. La stratégie de l'armée décrit la *taille moyenne* comme l'exploitation des nouvelles technologies pour atteindre des niveaux élevés de pouvoir meurtrier et la protection autrefois fournie par la taille afin d'améliorer la réponse stratégique et la souplesse opérationnelle et tactique. Une force de taille moyenne établit l'équilibre entre les caractéristiques d'une puissance de combat d'une force lourde et les caractéristiques de déploiement rapide d'une force légère.
55. Défense nationale, Armée de terre, *Battle Group in Operations*, (ébauche datée du mois d'avril 2005), p.1.

Photo 20020045-425 du Musée canadien de la guerre

Dévoilement du Monument commémoratif de la crête de Vimy par Georges Bertin Scott.

« PAS UN HOMME N'A ROMPU LES RANGS, ET LES TROUPES ONT AVANCÉ SUR ARRAS EN CHANTANT » – LA GARDE ROYALE À L'INAUGURATION DU MONUMENT COMMÉMORATIF DE VIMY, 1936[1]

par Ken Reynolds

Introduction

En juillet 1936, un contingent militaire canadien retourne en France pour la première fois depuis la fin de la Grande Guerre. Mais les Canadiens sont moins nombreux cette fois-ci. Après tout, ils sont venus non pas pour combattre, mais pour rendre hommage à leurs compatriotes qui se sont sacrifiés en Europe.

Il y a deux raisons à cet attroupement : d'abord, l'inauguration du monument commémoratif de la bataille de Vimy sur la butte 145, à l'ouest du village de Petit Vimy, et le pèlerinage organisé à Vimy par la Légion canadienne et entrepris par plus de 6 000 « fidèles ». Il aura fallu des années pour concevoir et ériger ce monument en hommage aux sacrifices des Canadiens pendant la Première Guerre mondiale. Sur le socle du monument on peut lire : « À la vaillance de ses fils pendant la Grande Guerre, et en mémoire de ses soixante mille morts, le peuple canadien a élevé ce monument[2]. » Aux pèlerins venus pour l'inauguration se joignent des vétérans canadiens vivant au Royaume-Uni, des représentants du gouvernement du Canada, des dignitaires britanniques et un contingent militaire canadien. Quelque 100 000 personnes assistent à l'inauguration proprement dite, les militaires français et les habitants de la région s'étant déplacés en grand nombre pour honorer les Canadiens morts au combat[3]. Pierre Berton décrira plus tard le pèlerinage de Vimy comme « la manifestation de ferveur nationale la plus remarquable que le pays ait jamais connue en temps de paix[4] ».

Les représentants nationaux

Le principal contingent militaire canadien se compose de deux groupes – deux groupes que connaissent bien tous ceux qui se sont intéressés aux pèlerinages ayant eu lieu récemment sur les champs de bataille des Forces canadiennes en Europe ou ailleurs, que ce soit en tant que participants, en tant qu'organisateurs ou en tant que spectateurs. Pour la cérémonie de 1936, le Canada envoie donc en France une garde d'honneur royale et des musiques militaires. Nous nous

Ken Reynolds, Ph. D., *est officier adjoint du patrimoine, Direction de l'histoire et du patrimoine des Forces canadiennes à Ottawa.*

« Pierre Berton décrira plus tard le pèlerinage de Vimy comme "la manifestation de ferveur nationale la plus remarquable que le pays ait jamais connue en temps de paix." »

intéresserons ici tout particulièrement à la Garde royale qui, par souci d'efficacité et de bon sens, est entièrement formée de membres de la Marine royale du Canada.

Pour la première fois de sa courte histoire, la Marine royale du Canada est chargée de constituer une garde royale pour un monarque britannique régnant. Non seulement la Marine doit-elle fournir la garde, mais cette dernière doit être formée des membres d'équipage d'un seul navire de guerre. Le bâtiment retenu, le destroyer NCSM *Saguenay* mis en service par la Marine royale du Canada en mai 1931, est le premier navire de guerre construit selon des normes canadiennes. Plus tard, la Section historique de la marine décrira en ces termes les raisons d'une telle restriction :

> « [...] c'était plus qu'un navire. C'était un symbole : le symbole d'un pays convaincu que son avenir est inexorablement lié à la mer; le symbole d'un pays arrivé à maturité et capable d'assumer les responsabilités d'une puissance mondiale; enfin, le symbole d'un peuple persuadé que la paix et la prospérité dépendent largement de sa capacité de faire face à une situation et de défendre, au besoin, ses voies maritimes. »

Le NCSM *Saguenay* aux premières lignes

Le NCSM *Saguenay* a reçu l'ordre exprès d'escorter les pèlerins depuis le Canada jusqu'en France, puis de former d'ici la fin juillet la Garde royale pour Sa Majesté le roi Édouard VIII en vue de l'inauguration officielle du monument commémoratif de Vimy. Le NCSM *Saguenay* et le NCSM *Champlain* doivent appareiller de Montréal le 16 juillet 1936 comme escortes, le *Champlain* se détachant ensuite du convoi, passé Québec. Les autorités navales ne donnent pas d'instructions très précises au commandant du *Saguenay*, le capitaine de frégate W. J. R. Beech de la Marine royale du Canada, mais lui ordonnent « de faire preuve de jugement et de s'adapter aux circonstances. Il doit compter sur les conseils de la légation canadienne et des responsables du monument commémoratif de Vimy. »

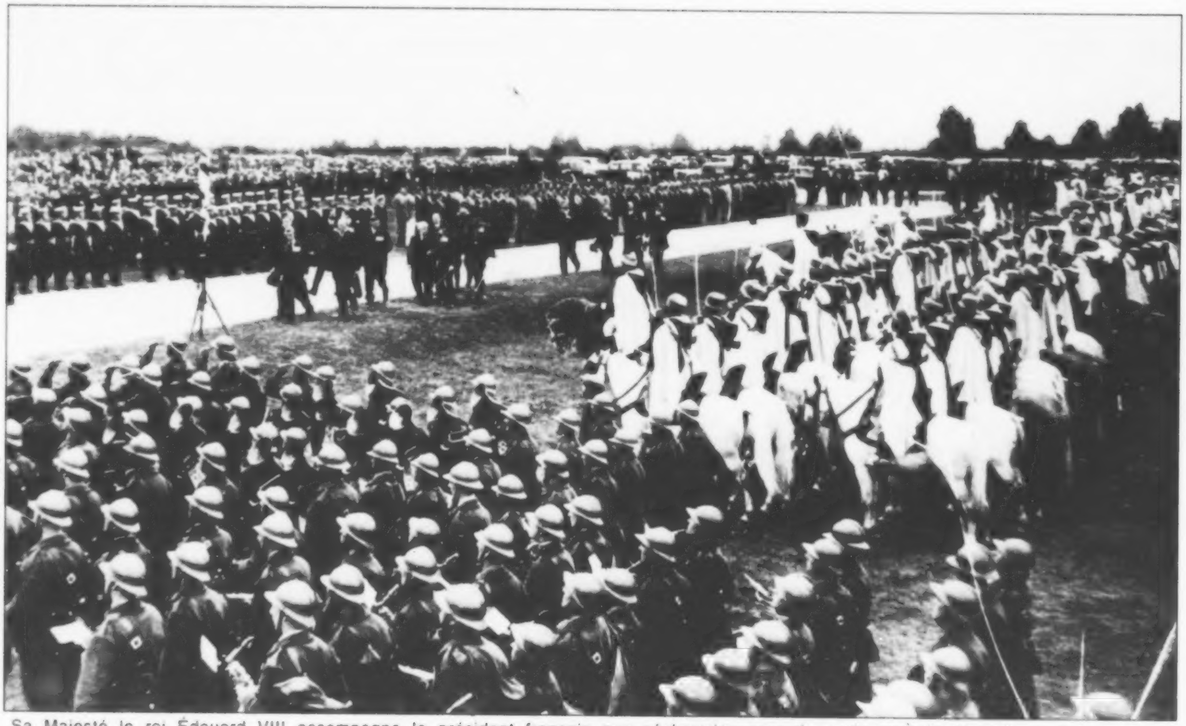
À la mi-juillet, le *Saguenay* et le *Champlain*, un destroyer plus vieux, sont ancrés au port de Montréal et se préparent au départ outre-mer des pèlerins. Pendant l'escale montréalaise, les membres de la Garde royale débarqueront à deux reprises pour un entraînement. Le commandant du district local de la milice, le brigadier R. O. Alexander, officier d'état-major de service, observe le premier exercice et passe les troupes en revue à mesure qu'elles défilent. Durant l'escale, le bâtiment de guerre fait peau neuve : il est repeint et nettoyé de fond en comble. Le 15 juillet, le capitaine de frégate Beech et les autres officiers du navire accueillent à bord les capitaines et les officiers des paquebots de grande ligne qui transporteront les pèlerins en Europe.

Le 16 juillet à 10 h 45, les deux escortes quittent Montréal. Les navires réguliers *Antonia* et *Ascania* de la Cunard White Star et les paquebots de grande ligne *Montcalm* et *Montrose* du Canadien Pacifique les suivent de près. Le NCSM *Champlain* abandonne le convoi dans le golfe du Saint-Laurent, où il est affecté à d'autres missions. La semaine s'écoule sans incident, l'équipage du *Saguenay* s'adonnant, outre les tâches habituelles, à des exercices de transmission, de pointage du canon et d'entraînement. Le voyage transatlantique se fait dans des conditions météorologiques favorables jusqu'aux côtes de l'Irlande, où un vent violent accompagné de précipitations réduit la visibilité. Le *Saguenay* s'éloigne des paquebots le soir du 23 juillet pour arriver au large de Boulogne, en France, le lendemain à 5 h.

DHP 81/520/8000, boîte 222D, archive 10

Le NCSM *Saguenay* arrive à Wilhemstad, Cinacoa, dans les Antilles néerlandaises, en 1934.

Le *Saguenay* entre au port au début de l'après-midi du 24 juillet. Le capitaine de frégate Beech effectue alors des visites d'usage et se présente au capitaine du destroyer français *Orage*, vaisseau d'accueil du navire canadien chargé d'escorter ce dernier à Calais, en route vers le cimetière. On saura plus tard que la Seconde Guerre mondiale n'épargnera ni l'un ni l'autre de ces destroyers. L'*Orage* sera gravement endommagé par un avion allemand au large de Boulogne durant l'évacuation de Dunkerque et coulera au matin du 24 mai 1940, entraînant avec lui 28 marins. Le *Saguenay*, quant à lui, entrera en collision avec un cargo civil le 15 novembre



DHP 81/520/1000, boîte 158, archive 5

Sa Majesté le roi Édouard VIII accompagne le président français aux cérémonies commémoratives. À l'arrière-plan, se trouvent le contingent des anciens combattants canadiens et la Garde royale; au premier plan, on voit la musique militaire française et les *spahis* algériens.

1942. Le choc déclenchera une série d'explosions, endommageant la poupe à un point tel que, même réparé, le navire ne servira plus qu'à l'entraînement[10].

La Garde royale représente environ le tiers de l'équipage du *Saguenay* et compte trois officiers, trois officiers mariniers et soixante matelots. Elle est dirigée par le lieutenant Hugh Francis Pullen, qui deviendra contre-amiral, O.B.E.; le lieutenant Morson Alexander Medland est officier du drapeau (à terre, la Garde arbore un pavillon blanc) et le canonnier (T) Patrick David Budge est deuxième officier de la Garde. Les trois officiers mariniers sont Robert Brownings (qui prend la gauche du rang), Charles J. Kelly et Frederick W. Saunders (qui, en 1953, sera le premier maître à recevoir la Médaille de Georges et la Médaille du service distingué). Le reste de la Garde comprend cinq matelots de 1re classe, deux quartiers-maîtres chauffeurs, trente matelots de 2e classe, onze chauffeurs, dix matelots de 3e classe, un transmetteur et un télégraphiste, tous de la force régulière de la Marine royale du Canada. Un autre officier marinier et deux marins les accompagnent pour remplacer, au besoin, ceux qui ne pourraient assumer leurs fonctions pour cause de maladie ou pour toute autre raison. Toutefois, la Garde ne recourra pas aux services de ces trois hommes, qui seront affectés auprès des représentants de l'armée canadienne au monument commémoratif pour agir comme messagers ou pour remplir d'autres fonctions[11].

Les préparatifs

Le 24 juillet, le lieutenant Pullen donne aux membres de la Garde royale ses instructions relativement à l'uniforme, à l'équipement et à l'horaire en prévision du départ le lendemain. Il ordonne à tous les membres de préparer leur tenue no 1 – la tenue de cérémonie – ainsi que leur trousse de nettoyage et leurs articles de rechange. Au moment de débarquer du *Saguenay*, les hommes devront chausser leurs meilleures bottes et porter leur tenue no 2, moins officielle que la tenue de cérémonie mais plus habillée que la tenue de travail habituelle. Tous les membres devront être debout à 5 h 30 et former les rangs sur la jetée à 6 h 30 en vue du départ sur Arras une demi-heure plus tard[12].

Le samedi 25 juillet à 6 h 30, la Garde royale forme ses rangs sur le quai, à la hauteur du NCSM *Saguenay*. Les trois officiers portent la tenue no 3, « laquelle se compose, pour ceux qui l'ignorent, d'un bicorne, d'une redingote, d'épaulettes et d'une épée, soit l'uniforme de rigueur lors des cérémonies ». Les membres marchent ensuite jusqu'à la gare de Boulogne, montent immédiatement dans le train et quittent la ville à 7 h 06. À 10 h 32, le train arrive à Arras, principale ville près de la crête de Vimy. Un officier de l'armée canadienne accueille les troupes et donne aux marins les renseignements nécessaires sur l'horaire et l'hébergement[13].

Là, les membres de la Garde royale rencontrent leurs homologues pour la cérémonie d'inauguration. Ils sortent en rangs de la gare d'Arras, baïonnette au canon, précédés de vingt-neuf musiciens de la Royal Canadian Horse Artillery de Kingston, en Ontario, d'un corps spécial de cornemuses réunissant, pour les cérémonies, vingt cornemuseurs issus de tous les régiments Highland du Canada, huit trompettes et clairons et onze tambours des 48th Highlanders of Canada, en garnison à Toronto. Tout au long du parcours, de la gare à la mairie d'Arras, la foule se presse pour acclamer la Garde royale. Le lieutenant Pullen souligne l'enthousiasme des habitants, qui n'avaient pas vu de Canadiens en armes depuis la triste époque de la Grande Guerre. À la mairie, les membres de la Garde et les musiciens sont accueillis à l'intérieur de l'édifice pour le mot de bienvenue du maire et pour assister à un spectacle. Au cours des manifestations, le lieutenant Pullen prend lui aussi la parole et prononce, hésitant, un discours en français. Il écrira plus tard que « quelques généreuses coupes de champagne ont vite fait de dissiper le malaise[14]. »

La Garde royale est au garde-à-vous devant le Monument commémoratif de Vimy, durant la répétition qui a lieu la veille de la cérémonie de dévoilement.

Après cet accueil, les militaires du rang et les musiciens sont transportés en autobus jusqu'à l'école locale, où ils sont cantonnés. Selon les sources officielles, l'hébergement est excellent, et la qualité du service et des repas n'aurait pu être meilleure. Les officiers, pour leur part, descendent à l'Hôtel du commerce d'Arras, « où le patron et le personnel les entourent de toutes les attentions[15] ».

À 14 h, la Garde et les corps de musique se dirigent en autobus vers la crête de Vimy pour répéter la cérémonie du lendemain. Les autobus sont en retard, problème qui, on le verra, se posera à maintes reprises. La circulation est très dense, les troupes devant partager la route avec les pèlerins et les citoyens français qui se rassemblent pour les activités du lendemain. Il faudra donc une heure et demie pour parcourir les 14 kilomètres qui séparent Arras du lieu des cérémonies commémoratives. Mais les choses vont de mal en pis : les pluies torrentielles qui s'abattent anéantissent tout espoir d'accomplir quoi que ce soit. À 17 h, la répétition est annulée. Cette décision permet néanmoins aux membres de la Garde d'admirer le nouveau monument commémoratif et de prendre des photos. En regagnant les autobus, les marins ont l'occasion d'observer de près les tranchées et les réseaux de tunnels, ce qu'ils font avec grand intérêt. Ils arrivent à leur cantonnement, fatigués mais contents. Si certains membres de la Garde sont en permission jusqu'à 23 h, les officiers, eux, assistent en soirée à une conférence pour régler les derniers détails de la cérémonie[16]. La réunion est présidée par le lieutenant-colonel G. E. A. Dupuis, M.C. (Royal 22e Régiment), qui commande tout le contingent (notamment la Garde royale, la musique et le personnel d'état-major).

« On saura plus tard que la Seconde Guerre mondiale n'épargnera ni l'un ni l'autre de ces destroyers. »

Le grand jour

Le dimanche 26 juillet au matin, les lieutenants Pullen et Medland ainsi que M. Budge accompagnent le lieutenant-colonel Dupuis à la gare d'Arras pour y accueillir les représentants du gouvernement du Canada et les délégués de la Belgique. Entre-temps, les autres membres de la Garde passent la matinée à nettoyer leur équipement et à se préparer à la cérémonie. Le déjeuner a lieu à 11 h 30, et tous sont prêts à 13 h. Une fois encore, les autobus arrivent en retard, de sorte que la Garde et les corps de musique n'arrivent à la crête de Vimy que vers 13 h 30, ce qui leur donne à peine le temps de former les rangs et de prendre position devant le monument commémoratif « sans même pouvoir se passer un dernier coup de brosse[17] ». La Garde se place perpendiculairement à l'entrée du monument, tandis que, tout autour, le site est envahi par les pèlerins et les autres visiteurs, venus de près ou de loin. Une fanfare militaire française et des gardes de la cavalerie algérienne, les *spahis*, montés sur des chevaux blancs, prennent position en face de la Garde royale (les musiciens canadiens sont rangés derrière la Garde)[18].

La cérémonie débute à 14 h 15, la Garde royale ayant reçu l'ordre de mettre l'arme à l'épaule pour l'arrivée de Sa Majesté le roi Édouard VIII. La Garde exécute le salut royal, et la musique entonne le *God Save the King* puis le *Ô Canada*. Le roi inspecte ensuite la Garde, qui a reçu l'ordre de mettre l'arme au pied, pendant que la musique

joue *Heart of Oak* et *Boys of the Old Brigade*. Durant ce moment de grande fierté, le roi Édouard pose, dit-on, nombre de questions sur les marins, leurs années de service et leur nationalité. Des discours sont prononcés devant le monument, et la Garde se tient au repos pendant que le roi passe en revue les vétérans réunis et que la fanfare militaire continue de jouer[19].

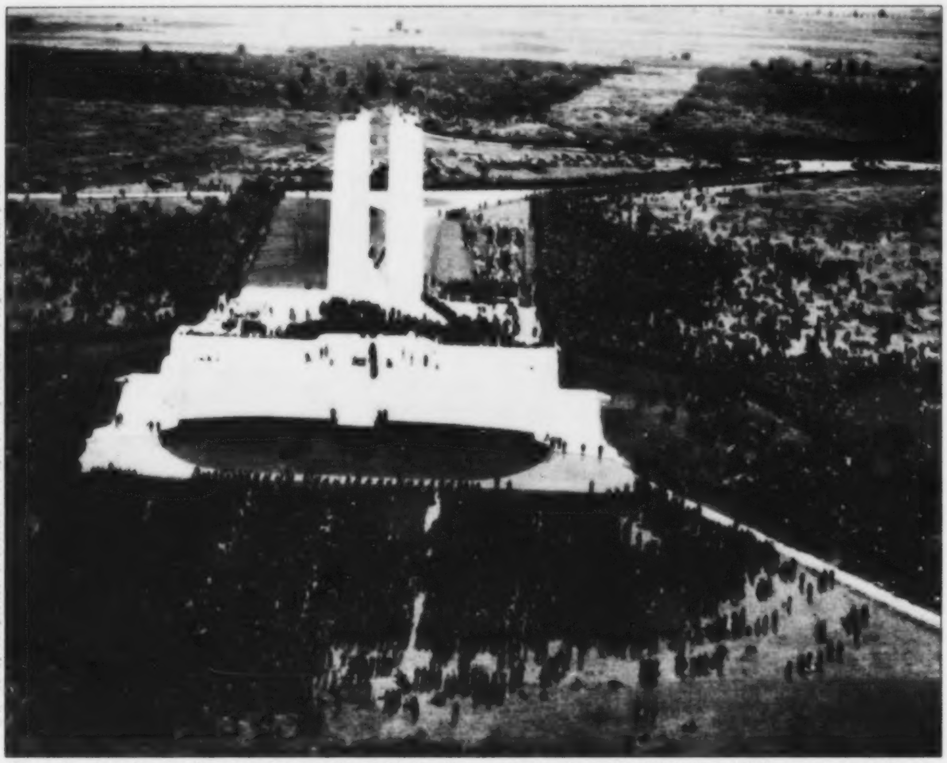
« La cérémonie débute à 14 h 15, la Garde royale ayant reçu l'ordre de mettre l'arme à l'épaule pour l'arrivée de Sa Majesté le roi Édouard VIII. »

Cette première partie des cérémonies ne dure qu'une quinzaine de minutes. La Garde porte l'arme à l'épaule pendant que le roi accueille le président français Albert Lebrun. À l'arrivée du président, la Garde présente les armes, tandis que la fanfare entame *La Marseillaise*. La Garde porte de nouveau l'arme à l'épaule. À 14 h 52, la troisième partie de la cérémonie débute : le roi et le président français se dirigent vers le monument et passent devant la Garde, qui porte maintenant l'arme au pied, sur l'air de *Abide with Me*. Les membres de la Garde se tiennent au repos pendant que les discours et la mélodie *Flowers of the Forest*, jouée à la cornemuse, occupent la demi-heure qui suit. Après son discours, le roi procède au dévoilement du monument, tandis que les troupes se mettent au garde-à-vous. La sonnerie aux morts se fait alors entendre et est aussitôt suivie d'un moment de silence; puis, c'est le réveil. Le président français prononce le dernier discours, qui se conclut sur la musique de *Land of Hope and Glory* à 15 h 34. La cérémonie tire à sa fin. La Garde porte l'arme à l'épaule et donne le salut royal. Pendant que la musique continue de jouer, le roi et le président de la France quittent les lieux. Deux heures après avoir formé les rangs, la Garde royale reçoit l'ordre de se mettre au repos[20].

Pendant la cérémonie, les troupes se mettent aussi au garde-à-vous au passage du contre-amiral à la retraite Walter Hose, C.B.E., et de plusieurs généraux français. L'ancien commandant de la Marine royale du Canada se dira fier des troupes et du sérieux dont elles ont fait preuve. Il ne sera pas le seul à penser ainsi. Dans son rapport récapitulatif, le lieutenant Pullen notera que « de nombreuses personnes ont fait l'éloge de la Garde[21]. »

Une fois la cérémonie terminée, la Garde doit défiler à l'ouest du monument pour la photo de groupe et le dépôt de gerbes. Cependant, comme l'observe Pullen, les marins, sont presque écrasés par les spectateurs, mais parviennent tant bien que mal à rester immobiles. Cependant, il est pratiquement impossible d'exécuter la suite du programme et, à 16 h 20, la Garde et la musique défilent hors de l'esplanade du monument[22].

Sa Majesté le roi Édouard VIII quitte les lieux de la cérémonie de dévoilement. On veut voir distinctement le lieutenant Pullen, de la Marine royale du Canada, par-dessus l'épaule gauche du roi, alors qu'il étai à la tête de la Garde royale.



W.W. Murray, compositeur et directeur, *The Epic of Vimy*, Ottawa, The Legionary, 1936), p. 66

Plan de plongée du Monument commémoratif de Vimy, pris le dimanche 26 juillet 1936, avant l'arrivée de Sa Majesté le roi. On peut voir la Garde royale se tenir entre les deux colonnes, sur le côté du monument d'où arrivera le roi.

canadien jusqu'à Arras. Pullen note : « La décision n'a pas été prise à la légère, car nous étions sans nourriture, sans eau et sans tabac depuis 13 h. » Heureusement, les Canadiens trouvent sur leur route du pain et des gâteaux vendus au pied de la crête par les gens de l'endroit, et il ne restera plus une miette après le passage du dernier marin. Précédée de deux corps de musique, la Garde quitte le cimetière pour Arras et passe par Neuville-St-Vaast et La Targette. Les villageois de Neuville-St-Vaast, comme d'autres sur le parcours, offrent de l'eau aux marins et aux musiciens. Le contre-amiral Pullen se rappellera plus tard le coucher du soleil, les ombres qui s'allongeaient et la blancheur étincelante des deux colonnes du monument se dressant sur la crête de Vimy. Le contingent franchit la crête menant vers Arras sur la mélodie *The Road to the Isles*, jouée par le corps de cornemuses, et les hommes défilent la tête haute en balançant les bras. Le trajet jusqu'au cantonnement prendra deux heures et demie, et Pullen indique fièrement dans ses notes : « Pas un homme n'a rompu les rangs, et les troupes ont avancé sur Arras en chantant[24]. »

Elles se dirigent vers l'un des cimetières militaires du Commonwealth, situés sur le flanc ouest de la crête de Vimy, où se déroule une courte cérémonie improvisée. Toutefois, on ne précise pas s'il s'agit du cimetière canadien de Givenchy-en-Gohelle ou du cimetière canadien n° 2. La Garde exécute le salut général au son de la musique. Le clairon royal, le matelot de 2ᵉ classe Henry Bayley, entonne la sonnerie aux morts et le réveil. Un matelot de 2ᵉ classe et un quartier-maître chauffeur, accompagnés d'un matelot de 3ᵉ classe et d'un chauffeur de 3ᵉ classe, portent une gerbe jusqu'au pied du monument. Le lieutenant Pullen se place à la tête du cortège. La Garde et la musique défilent hors du cimetière avant de rompre les rangs, marquant ainsi la fin de la cérémonie. « Ce fut l'occasion de visiter le cimetière, qui était fort joliment tenu[23]. »

À 7 h 45, les gardes et les musiciens forment de nouveau les rangs et marchent en direction de la route principale afin de prendre le train pour Arras. Comme le dira le contre-amiral Pullen en 1953 : « Après nos deux expériences antérieures, nous aurions dû nous y attendre. » Les bus manquent à l'appel, et la faute en est attribuée à la piètre fiabilité des conducteurs et aux embouteillages. Après une heure et demie d'attente, on décide de faire marcher le contingent

L'arrivée tardive du contingent à Arras lui fait rater le dernier train pour Boulogne de sorte que des dispositions doivent être prises pour une autre nuitée. Enfin, le lundi 27 juillet à 8 h 02, la Garde et les musiciens quittent Arras. Le voyage en train se passe dans une atmosphère très détendue. Les marins et les Highlanders se sont échangé casquettes et bérets et dansent sur le quai au son de la cornemuse sous les yeux ébahis des résidants. Le train arrive à Boulogne à 10 h 32. Là, le contingent se forme en rangs, baïonnette au canon, tambour battant et drapeaux au vent. Il défile dans les rues et arrive au quai du NCSM *Saguenay* peu après 11 h. Le lieutenant-colonel Dupuis s'adresse alors aux marins, et les gardes l'acclament, lui et les musiciens, très chaleureusement[25].

Le bilan

Dans son compte rendu du pèlerinage, le lieutenant Pullen souligne l'excellente coopération entre la marine et l'armée et affirme que ce fut un grand honneur de servir sous le lieutenant-colonel Dupuis. En fait, le contingent ne sera pas immédiatement dissous. Avec beaucoup de prévoyance, le premier lieutenant George Ralph Miles, du *Saguenay*, s'était assuré d'une bonne provision de bière canadienne à bord du destroyer avant le départ du corps canadien. C'est ainsi que la marine peut accorder à l'armée l'accueil qu'elle mérite, avant que les corps de musique et les membres de la force terrestre ne s'embarquent pour le Royaume-Uni. Les troupes quittent enfin, et les cornemuses défilent en jouant *The Cock o' the North*, sous les acclamations des soldats qui les saluent au passage[26].

« L'évaluation que le lieutenant Pullen fait sous son commandement n'est pas moins flatteuse. »

L'évaluation que le lieutenant Pullen fait sous son commandement n'est pas moins flatteuse. Il soutient que la conduite de ses membres a été exemplaire à tout point de vue. Les gardes se sont tenus debout pendant les deux heures et demie qu'a duré la cérémonie sans qu'aucun d'entre eux ne défaille. Ils ont ensuite défilé sur environ 12,8 kilomètres jusqu'à Arras, sans avoir mangé pendant près de dix heures et demie. Il décrit également la haute tenue des uniformes, sans doute parce que tous les marins s'étaient lancés dans de grosses dépenses pour acheter tout en neuf : uniformes, bottes, casquettes et insignes. Près de 20 ans plus tard, Pullen ne tarit pas d'éloges : « Non seulement la Garde avait-elle suivi un entraînement rigoureux et intensif, mais chaque officier et chaque homme s'était donné la peine de se procurer, à grands frais, un nouvel uniforme pour présenter une apparence honorable. » Efforts d'autant plus louables que la cérémonie s'est déroulée en pleine crise, lorsque la solde militaire n'était pas particulièrement généreuse[27].

Le capitaine de frégate Beech, à la barre du *Saguenay*, s'est dit lui aussi fort satisfait de la Garde royale, qui « a fait honneur à la Marine royale du Canada. De nombreux dignitaires ont louangé la constance et l'allure de la Garde. J'estime que le lieutenant H. F. Pullen, de la Marine royale du Canada, mérite des éloges pour la qualité de son entraînement et de son commandement[28]. »

La cérémonie terminée, l'équipage du navire retourne à ses tâches habituelles, et le NCSM *Saguenay* quitte le port de Boulogne à la fin de l'après-midi pour gagner l'Angleterre[29].

RMC

P. Frutier/Altimage, pour le Gouvernement du Canada, Décembre 2006

Le Monument commémoratif nouvellement terminé au printemps 2007.

NOTES

1. Je tiens à remercier le capitaine à la retraite Steve Gannon, Amanda Kristensen, le major Paul Lansey, de la Direction de l'histoire et du patrimoine, ministère de la Défense nationale, Philip Hartling ainsi que le personnel du Service des archives et de la gestion des dossiers de la Nouvelle-Écosse pour l'aide qu'ils m'ont apportée dans la réalisation de ce projet.
2. Cité dans Herbert Fairlie Wood et John Swettenham, *Silent Witnesses*, Hakkert, Toronto, 1974, p. 64.
3. W. W. Murray, *The Epic of Vimy*, The Legionary, Ottawa, 1936, p. 11 et p. 65.
4. Pierre Berton, *Vimy*, McClelland and Stewart, Toronto, 1986, p. 303.
5. Direction de l'histoire et du patrimoine, 81/520/8000, boîte 90, classeur 2, NCSM *Saguenay I, « River » Class Destroyer*, vol. 1, Section historique de la marine, le 13 mars 1958, « Brief History of HMCS Saguenay », p. 1 et p. 3.
6. Direction de l'histoire et du patrimoine, 81/520/8000, boîte 90, classeur 2, p. 3; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », *The Crowsnest*, vol. 5, n° 11, septembre 1953, p. 14.
7. Service des archives et de la gestion des dossiers de la Nouvelle-Écosse, MG 1, vol. 2526, n° 44, *The Unveiling Ceremony at Vimy Ridge, July 1936*, J. O. Cossettee, chargé du secrétariat pour le commandant (D), Sous-division de la côte est, NCSM *Saguenay*, le 3 juillet 1936.
8. Direction de l'histoire et du patrimoine, 81/520/8000, boîte 90, classeur 5, NCSM *Saguenay I, Reports of Proceedings (1931-1940)*, du 13 juillet au 1er août 1936, paragraphes 2 à 5.
9. Direction de l'histoire et du patrimoine, 81/520/8000, boîte 90, classeur 5, NCSM *Saguenay, Report of Proceedings*, paragraphes 6 à 10; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 14; Direction de l'histoire et du patrimoine, collection Kardex 000.8 (F61); H. S. Turner, brochure intitulée *With the Tenth Field Company Canadian Engineers C.E.F. in 1936*, p. 3.
10. Direction de l'histoire et du patrimoine, 81/520/8000, boîte 90, classeur 5, NCSM *Saguenay, Report of Proceedings*, paragraphes 11 à 15; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 14; David Brown, *Warship Losses of World War Two*, Arms and Armour, London, 1990, p. 33 et p. 75.
11. Direction de l'histoire et du patrimoine, 81/520/8000, boîte 90, classeur 5, *Report of Proceedings of the Royal Guard Landed from HMCS Saguenay at Boulogne on Saturday 25th July, 1936, Lieutenant H.F. Pullen, R.C.N. Officer of the Guard, to the Commanding Officer, HMCS Saguenay*, paragraphe 2; voir aussi l'annexe II, « Composition of Royal Guard »; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 14. Dans ces dossiers personnels, qui se trouvent aujourd'hui au Service des archives et de la gestion des dossiers de la Nouvelle-Écosse, et dans son article de 1953 paru dans le *Crowsnest*, le contre-amiral Pullen dresse la liste de tous les membres de la Garde (en plus des six officiers et officiers mariniers cités dans le texte) : les matelots de 1re classe Jonathan Carswell, Ralph E. Gregory, Charles L. McDerby, Gérard Normandin et John G. Ross; les quartiers-maîtres chauffeurs Ernest Racine et Frederick H. Watt; les matelots de 2e classe Jean Arsenault, Frank E. Aves (retraité au rang de premier maître de 1re classe et décoré de la Médaille de l'Empire britannique), Henry B. Bayley (trompette), Albert Clarke, George J. Corp, Dosithé Desjardins, Delbert K. Dorrington, Robert L. Ellis, Daniel W. Gearing, Frank L. Gervais, Fred J. Granger, Sydney C. Hancock (mort à bord du NCSM *Margaree*, le 22 octobre 1940), James C. Harris, Stanley A. Ireland (noyé durant la visite du *Saguenay* aux îles Anglo-Normandes, le 29 juillet 1936), Jack W. Johnson, Alex T. Kirker, Lorenzo J. Lafrenière, Reginald E. Leal, Herbert S. Lentz, Jack Marcus, Aubrey F. McGee, Walter B. Nichol, Leslie J. Parry, Ernest E. Pinter, Charles W. Ponder, Frederick E. Ross, Nelson D. Rutt, James R. Trow, Albert E. Veal et Albert J. B. Wolfe; les chauffeurs Weldon P. Bryson, Arthur F. Carter, Walter J. Clapp, Edward Glover, James F. Mackintosh, Angus I. MacMillan, Mitchel E. Perrin, Harry L. Priske, Terrance D. Riordan, George H. Soublière et George E. Speck; les matelots de 3e classe Douglas R. Clarke, Renfred C. Heale (mort à bord du NCSM *Margaree*, le 22 octobre 1940), Dominic R. Hill, Douglas A. Kershaw, Robert E. Middleton, James W. Paddon (mort à bord du NCSM *Fraser*, le 25 juin 1940), Ellis McP. Parker, Helge Pohjola, William H. Roberts (retraité au rang de premier maître de 1re classe en 1953 et décoré de la Médaille d'ancienneté de service et de bonne conduite de la Marine royale du Canada et de la Médaille du mérite de la Légion américaine) et Lenn Speight; le transmetteur Franklin M. Macklin (mort à bord du NCSM *Fraser*, le 25 juin 1940); le télégraphiste Donald McGee. Service des archives et de la gestion des dossiers de la Nouvelle-Écosse, *The Unveiling Ceremony at Vimy Ridge, July 1936*, « Nominal List of Guard, 1936 »; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 16-17.
12. Service des archives et de la gestion des dossiers de la Nouvelle-Écosse, *The Unveiling Ceremony at Vimy Ridge*, July 1936, lieutenant (G) H. F. Pullen, Marine royale du Canada, « Royal Guard – 1936 ».
13. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 3 et 4; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 14.
14. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 5 et 6; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 14-15. Les documents d'archives indiquent que le lieutenant F. W. Coleman a dirigé la musique de la Royal Canadian Horse Artillery, un corps regroupant le sergent musicien H. N. Longshaw, vingt-huit musiciens (tous de la Royal Canadian Horse Artillery, sauf deux) et sept trompettes venant de différents corps et régiments; le corps de cornemuses, dirigé par le cornemuseur-major S. H. Featherstone (Argyll and Sutherland Highlanders of Canada, Princess Louise), regroupait des hommes de plusieurs régiments. Direction de l'histoire et du patrimoine, collection Kardex 324.009 (D40), correspondance, instruments, rapports et autres documents des organisations de vétérans sur MD 5, dont la correspondance relative au pèlerinage de Vimy de 1936, d/Apr 20/Jan 41, vol. 3, note de service intitulée « Pèlerinage de Vimy – 1936 », C. F. Constantine, major général et adjudant général aux commandes des districts militaires nos 4 et 5, le 8 juillet 1936; *ibid.*, « Liste nominative – Pèlerinage de Vimy de 1936 », équipage du *S.S. Duchess of Richmond*, le 10 juillet 1936; voir aussi « Liste nominative – Pèlerinage de Vimy de 1936 », équipage du *S.S. Empress of Britain*, le 11 juillet 1936.
15. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 7 et 8; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15.
16. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 9 à 12; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15.
17. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 13 à 15; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15.
18. H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15.
19. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, annexe I, Horaire; voir aussi le paragraphe 17; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15.
20. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, annexe I, Horaire; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15.
21. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 18 et 19; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15.
22. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphe 20; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15.
23. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphe 21; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15; Wood et Swettenham, *Silent Witnesses*, p. 54 et p. 56.
24. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 22 et 23; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 15-16.
25. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 24 et 25; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 16.
26. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 27 et 28; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 16.
27. Direction de l'histoire et du patrimoine, *Report of Proceedings of the Royal Guard*, paragraphes 26 et 29; H.F.P., « The Pilgrimage to Vimy Ridge », p. 14.
28. Direction de l'histoire et du patrimoine, NCSM *Saguenay, Report of Proceedings*, paragraphes 11 à 15.
29. Direction de l'histoire et du patrimoine, NCSM *Saguenay, Report of Proceedings*, paragraphe 16.

Collection de l'auteur

Malcolm Smith Mercer, alors officier subalterne au sein des Queen's Own Rifles.

LE MAJOR-GÉNÉRAL MALCOLM SMITH MERCER : L'OFFICIER CANADIEN LE PLUS HAUT GRADÉ TUÉ DURANT LA GRANDE GUERRE PAR UN TIR AMI

par Gordon MacKinnon

Rendu sourd par un barrage d'artillerie allemand, la jambe fracturée par une balle perdue pendant qu'il s'efforçait de se mettre à l'abri, le major-général Malcolm Smith Mercer a été mortellement blessé par un obus tiré par l'artillerie britannique lors d'une contre-offensive visant à empêcher les Allemands de recevoir des renforts.

Le plus haut gradé du Corps expéditionnaire canadien tué au combat pendant la Première Guerre mondiale, le général Mercer a succombé à ses blessures aux premières heures du 3 juin 1916 dans la zone neutre au pied du mont Sorrel près de l'infortunée ville d'Ypres en Belgique. N'eût été de l'action spontanée et de la persévérance d'un caporal canadien dépêché pour retrouver et inhumer les soldats tués dans cette zone, la dépouille du général Mercer aurait pu disparaître à jamais dans la fondrière créée par les bombardements.

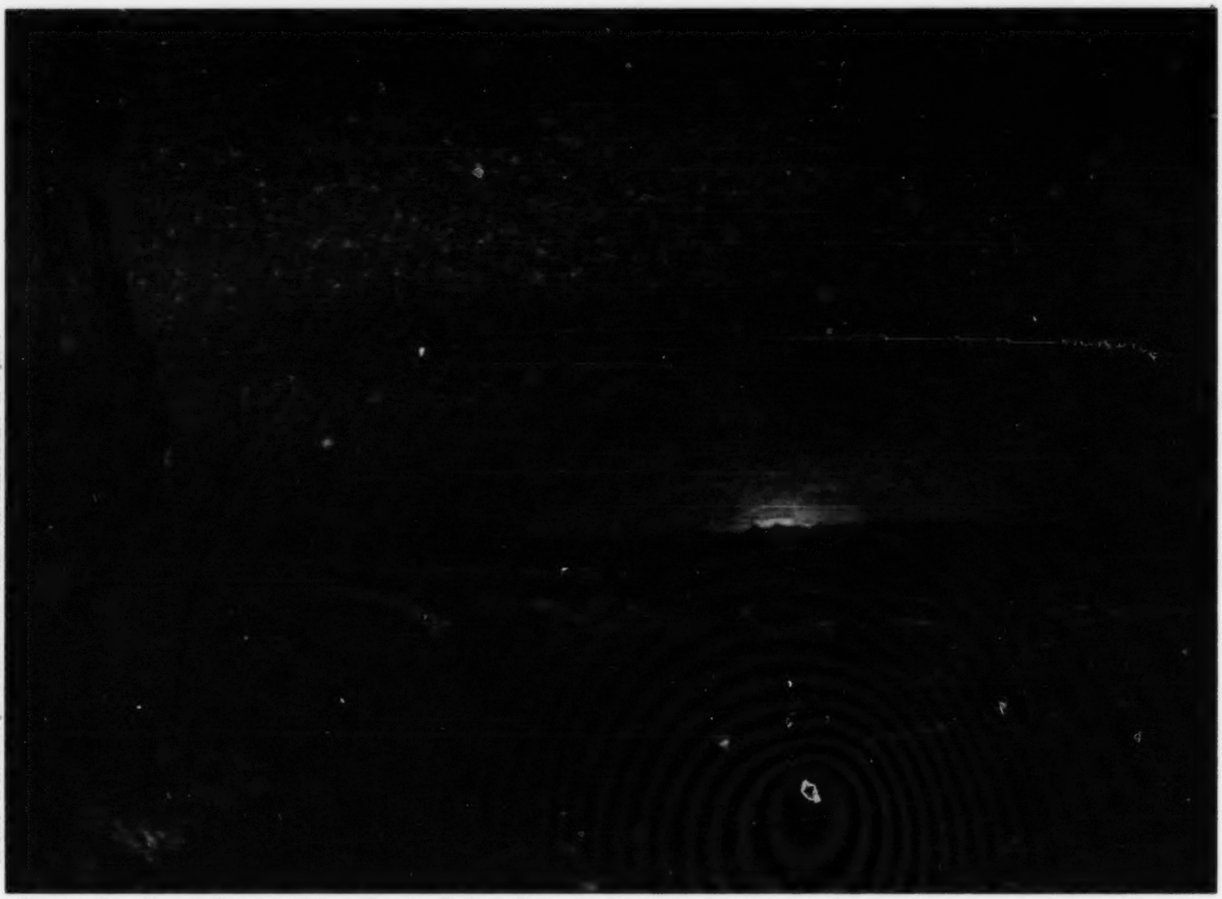
Au lieu de cela, le général a été inhumé au cimetière militaire de Lijssenthoek le 24 juin 1916 à l'occasion de funérailles militaires complètes où étaient représentés tous les éléments du Bataillon canadien de fusiliers. Il a aussi reçu une citation à titre posthume dans Despatches par le général Sir Douglas Haig pour sa vaillance, un honneur qu'il recevait pour la troisième fois[1].

Le nom du général Mercer est quasiment oublié aujourd'hui, à l'exception des membres de sa famille et des spécialistes de la Grande Guerre. Du fait de l'absence de lettres et de documents, les historiens ont passé outre la contribution de ce soldat amateur qui s'est efforcé de résoudre les problèmes de la nouvelle guerre de tranchées de 1914-1916. Cependant, les textes d'un journal personnel écrit par Mercer pendant la période du 22 août au 10 novembre 1915 – et qui font maintenant partie d'une collection de la Queen's Own Rifles Museum – apportent un peu d'éclairage sur cet officier consciencieux qui est devenu le premier officier général commandant de la 3e Division du Corps expéditionnaire canadien.

Mercer est né sur la ferme familiale située dans l'actuel nord-ouest de Toronto. Jusqu'à l'âge de 25 ans, il a travaillé sur la ferme, a terminé ses études secondaires puis s'est inscrit à l'Université de Toronto en 1881. Il doit avoir été embarrassé d'être plus âgé que d'autres étudiants de première année parce qu'il avait avancé sa date de naissance de trois ans. Le grand incendie de 1890 a détruit les dossiers des étudiants. Il n'est donc pas possible de savoir exactement quand il la fait le changement. Contrairement aux dates dans des notes biographiques, les données de recensement prouvent qu'il était né le 17 septembre 1856[2].

Mercer a obtenu son baccalauréat en philosophie en 1885. Il a ensuite étudié le droit à Osgoode Hall et a été admis au Barreau en 1888. Pendant qu'il était à l'université, il s'est enrôlé comme soldat au sein du Queen's Own Rifles de la Milice active non permanente, un prestigieux bataillon formé de volontaires. Mercer n'a pas exploité la position

Gordon MacKinnon, MA, *professeur d'histoire au niveau secondaire (à la retraite), a servi comme enseignant et directeur adjoint des Écoles outre-mer du ministère de la Défense nationale à Metz, en France de 1962 à 1966.*



Collection de scènes de guerre Beaverbrook 19710261-0752, Musée canadien de la guerre

Moonrise Over Mametz Wood, de William Thurston Topham. Selon des anciens combattants, le tableau serait « une représentation sinistrement exacte du champ de bataille de la Somme en 1916 ».

sociale que lui conférait son grade d'officier mais il a tout de même gravi régulièrement les échelons. Comme il excellait dans le tir à la carabine, il a effectué plusieurs voyages pour participer à des compétitions provinciales et nationales, mais aussi comme concurrent au Bisley Rifle Competition en Angleterre et, en 1909, comme capitaine adjoint de l'équipe canadienne. Le Queen's Own Rifles s'est élargi à deux bataillons en 1911 et Mercer en est devenu le lieutenant-colonel commandant, prenant la relève de Sir Henry Pellatt, promu au poste de commandant de la 6e Brigade[3]. Tous les portraits de Mercer le montrent soit dans l'uniforme du Queen's Own Rifles ou ans celui du Corps expéditionnaire canadien. Du haut de ses six pieds, il se tenait droit comme un piquet; il avait les cheveux bruns foncés, les yeux bleus et arborait une généreuse moustache qui lui cachait entièrement la bouche. La plupart des observateurs ont noté qu'il donnait, dès la première rencontre, l'impression d'une personne discrète et réservée.

En 1889, Mercer a fondé, avec un camarade de classe dénommé S. H. Bradford, un cabinet d'avocats florissant qui est resté actif jusqu'à sa mort. Les biens de sa succession ont été vendus aux enchères en 1925, ce qui a permis de constater qu'il était un collectionneur d'œuvres d'art qui possédait, entre autres, des tableaux européens et canadiens, de la sculpture, de la porcelaine et des meubles anciens. Nombre des peintures canadiennes étaient de Carl Ahrens[4], que Mercer avait aidé financièrement quand le premier était encore jeune artiste.

Plus tard, un camarade officier a décrit Mercer comme étant « un homme qui avait une opinion positive de la vie par-dessus tout; discret et réservé, avec une touche d'humour cynique mais un grand cœur, il impressionnait comme un meneur né »[5]. Ses amis et ses admirateurs n'ont cessé de souligner son tempérament égal, sa gentillesse et son ouverture d'esprit même bien après son décès.

L'appel aux armes

Au début du XXe siècle, la seule menace terrestre perçue du Canada était l'expansionnisme américain et le pays avait compté sur le maintien de bonnes relations avec ses voisins américains pour éviter une répétition de l'invasion militaire survenue pendant la guerre de 1812, suivie de quelques incursions informelles par les Fenians en 1866. La Grande-Bretagne, qui contrôlait alors la politique étrangère et la politique de défense du Canada, a eu une attitude similaire et a retiré ses troupes en 1871, sauf celles en garnison à la base de la Marine royale à Halifax[6]. Jusqu'en 1904, la loi exigeait que l'officier général commandant la milice canadienne devait être issu de l'armée régulière britannique[7], et les quelques

troupes britanniques qui restaient n'avaient été retirées des forteresses qu'en 1905 lorsque la Grande-Bretagne a cessé d'utiliser Halifax et Esquimalt comme bases navales.

La force de défense du Canada était très faible en 1914. Elle se composait d'une milice active permanente forte de 3 000 hommes, d'une milice active non permanente de 55 000 hommes et d'une flotte maritime de deux navires seulement.

> ...l'effectif total de la force [permanente] était de 3 110, tous grades confondus et de 684 chevaux. On... y comptait deux régiments (de deux escadrons chacun) de cavalerie – le Royal Canadian Dragoons and the Lord Strathcona's Horse; le Royal Canadian Horse Artillery doté de deux batteries et le Royal Canadian Garrison Artillery composé de cinq compagnies; une garnison terrestre dotée de deux compagnies de forteresse d'ingénieurs; un bataillon d'infanterie – le Royal Canadian Regiment; le tout avec des détachements de divers services et corps administratifs. Les principales fonctions de la force en temps de paix étaient les forteresses de la garnison sur les deux côtes et l'aide pour l'entraînement de la milice[8].

L'entrée en guerre largement anticipée n'avait jamais été mise en doute et des plans pour établir rapidement une force de 30 000 volontaires ont été élaborés avant le 14 août 1914. Mais, ce plan visant à confier aux commandants des six districts militaires du Canada la responsabilité de recruter les bataillons outre mer avait été changé d'autorité par le colonel (plus tard promu lieutenant-général Sir Sam) Hughes, le ministre de la Milice et de la Défense au sein du gouvernement conservateur de Sir Robert Borden. Hughes a donné les instructions dans ce sens par le biais d'un télégramme envoyé de nuit à 226 commandants de milice, leur ordonnant de recruter des volontaires[9]. Cette méthodologie peu pratique, improvisée et chaotique a dû être modifiée plus tard, mais non sans avoir conduit à la désignation des bataillons principalement par des numéros et non par des noms de bataillons d'unités de milice existantes.

Comme il y avait très peu d'officiers professionnels, les officiers supérieurs de la milice qui sont apparus compétents et avaient droit à des affiliations et opinions politiques ont été nommés à de hautes fonctions au sein du nouveau Corps expéditionnaire canadien. Le lieutenant-colonel Mercer n'avait jamais connu le service actif, mais il avait les qualités politiques et religieuses nécessaires pour impressionner le ministre de la Milice. Il avait même accompagné Sir Sam Hughes à l'occasion d'une tournée de reconnaissance d'avant-guerre en Europe qui a conduit les deux hommes à conclure à l'inévitabilité de la guerre contre l'Allemagne[10].

« La plupart des observateurs ont noté qu'il donnait, dès la première rencontre, l'impression d'une personne discrète et réservée. »

Lorsque Mercer a quitté Toronto le 22 août 1914 pour le camp de Valcartier alors en construction près de la ville de Québec, il était responsable des soldats du Queen's Own Rifles. À Valcartier, on lui a confié le commandement de la 1^re^ Brigade d'infanterie canadienne composée des 1^er^ 2^e^, 3^e^ et 4^e^ bataillons qui ont été recrutés en Ontario.

Le 1^er^ Contingent du Corps expéditionnaire canadien a quitté Québec le 25 septembre 1914 à bord de paquebots en partance pour l'Angleterre. Des retards dans le golfe du St-Laurent pendant l'attente de l'escorte devant être fournie par la Marine royale, suivie de l'embarcation de la Royal Newfoundland Regiment, plus la lenteur de la vitesse du convoi, ont fait qu'il a fallu 20 jours pour arriver à Plymouth. Un homme est tombé à la mer et un autre a été inutilement opéré pour un appendicite. Autrement, le voyage a été aussi ennuyeux que la température était belle.

Le Contingent canadien était placé sous le commandement du colonel V.A.S. Williams, un des quelques officiers de la Force permanente à bord. Cette insuffisance avait pour cause l'envoi du Royal Canadian Regiment aux Bermudes le 6 septembre pour prendre la place d'une unité régulière britannique, le 2^e^ bataillon nommé Lincolnshire Regiment, et se déployer dans les Flandres[11]. Williams, un diplômé du Collège militaire royal de Kingston et l'adjudant-général de la milice canadienne finiront par jouer un rôle dans le jour qui s'avérera le dernier de la vie de Mercer.

L'hiver dans la boue et sous la pluie

Quand les troupes sont arrivées à Plymouth, le lieutenant-général E.A.H. Alderson, de l'armée régulière britannique, qui avait été nommé après consultation du gouvernement canadien, a pris le commandement avant même leur débarquement[12]. Mercer s'était vu confier le commandement du camp Bustard installé dans la plaine de Salisbury, près de Stonehenge. Les troupes ont repris la routine commencée au Canada, pour achever leur transition de la vie civile à celle de soldats professionnels : la marche et le conditionnement physique pour se maintenir en forme, le creusage de tranchées, les exercices de combat à la baïonnette, la mousqueterie et d'autres formes d'instruction visant à améliorer les compétences militaires. Les conditions étaient horribles. L'expansion rapide des forces britanniques a occasionné une carence de logements dans les casernes. Les Canadiens devaient pas conséquent loger dans des tentes, dont la construction a été confier à des entrepreneurs; le Contingent canadien a fourni des centaines de charpentiers et de briqueteurs pour accélérer les travaux[13]. Peu à peu, les soldats se sont installés dans les huttes ou chez les habitants des petits villages avoisinants. L'espace ne suffisait cependant jamais, et la brigade de Mercer fut la seule à passer tout l'hiver sous des tentes. Plusieurs grosses tempêtes ont emporté les tentes et les marquises. Il a plu 89 jours sur les 123 jours pendant lesquels les troupes ont été logées dans ces conditions. Chose surprenante, les troupes sont demeurées en bonne santé et les hommes ayant logé dans les huttes et chez les villageois ont souffert de plus de maladies que ceux qui étaient logés dans les tentes[14].

Le 1er Contingent canadien a été rebaptisé 1re division canadienne et des officiers d'état-major britanniques ont été ajoutés à cette armée largement constituée d'amateurs. Les inspections étaient fréquentes et Mercer a dû éprouver de la satisfaction lorsque, suite à une inspection royale le 4 novembre 1914 par le roi George V et la reine Marie, accompagnés du maréchal Lord Roberts (alors colonel honoraire de la Queen's Own Rifles) et de Lord Kitchener, secrétaire d'État à la guerre, il a inscrit dans son journal intime les commentaires de ces hauts dignitaires : « L'armée britannique ne compte aucune autre formation en meilleure forme physique. Une brigade formidable. Splendide. »

Mercer prend le commandement et apprend sur le tas

Les trois commandants de brigade de la 1re Division avaient passé de nombreuses années au sein de la Milice active non permanente du Canada, mais seul le brigadier-général R.E.W. Turner, V.C., D.S.O., avait une expérience du combat. Il avait gagné ses médailles quand il était lieutenant de la Royal Canadian Dragoons pendant la guerre des Boers. Turner était l'officier général commandant de la 3e Brigade et, pendant une courte période, de la 2e Division également. Une controverse concernant sa conduite de la bataille des cratères de St-Éloi (juin 1916) aurait entraîné son affectation à l'état-major en Angleterre. Le brigadier-général Arthur W. Currie, un agent immobilier et spéculateur de Vancouver, commandait la 2e Brigade. Il deviendra plus tard le commandant du corps d'armée canadien et a acquis la réputation d'un des plus exceptionnels généraux de guerre chez les alliés. Mercer avait fait partie du Queen's Own Rifles pendant une trentaine d'années, mais sans avoir jamais mené de troupes au combat. Les brigadiers-généraux et leurs soldats devaient tout simplement apprendre sur le tas.

Le major-général Malcolm Smith Mercer, alors officier général commandant de la 3e Division du Corps expéditionnaire canadien.

Gracieuseté du musée de Woodstock – Lieu historique national

Quatre jours avant l'embarquement de la brigade pour la France le 9 février 1915, Mercer a été promu colonel. L'entraînement de routine s'est intensifié en France et en Belgique où les unités formées de Canadiens étaient placées sur la ligne de front dans les Armentières, aux côtés de troupes expérimentées des 4e et 6e divisions britanniques. Les Canadiens furent alors transférés dans les tranchées à Fleurbaix avec pour mission de défendre les tranchées pendant que la 1re armée britannique attaquait à Neuve-Chapelle. Mercer avait reçu une autre promotion le 2 mars, cette fois comme brigadier-général à titre provisoire. La brigade était stationnée à Fleurbaix du 1er au 24 mars. En faisant des rotations de quatre jours dans les tranchées, intercalées par un séjour d'autant de jours dans les logements de réserve, les soldats ont passé 16 jours et nuits dans les tranchées. En fin de compte, aucune attaque n'a été lancée d'un côté comme de l'autre. Cependant, Mercer a démontré qu'il n'était pas un « général de château » – pour bien comprendre ce qu'enduraient ses soldats, il a visité les tranchées ainsi les logements à 16 et 5 reprises respectivement. Après le 1er avril, la 1re Division canadienne a conquis quatre kilomètres de tranchées au nord d'Ypres, où les Britanniques prenaient en charge un plus large front de la ligne chez les Français. L'entraînement et les inspections se sont poursuivis. Le 12 avril, Mercer a inscrit dans son journal que le général Sir Horace Smith-Dorrien, commandant de la 2e armée britannique, sous les ordres duquel opérait la 1re Division canadienne, l'a félicité ainsi que ses troupes en déclarant ce qui suit : « En termes de solidité et de précision, cette brigade est la meilleure que j'ai jamais eu à saluer. »

« L'expansion rapide des forces britanniques a occasionné une carence de logements dans les casernes. »

Même si seulement un officier et 29 soldats furent mortellement blesses à Fleurbaix, le saillant d'Ypres devait s'avérer une initiation beaucoup plus meurtrière à la guerre. Le 22 avril 1915, pour la première fois dans l'histoire de la conduite de la guerre, l'ennemi a attaqué sous le couvert de nuages de gaz toxique. Les troupes coloniales françaises sur le flan gauche des Canadiens étaient plus durement atteintes par le gaz et fuyaient dans la panique, mais les 2e et 3e brigades canadiennes qui n'avaient jamais été mises à l'épreuve ont pris la relève et tenu le coup malgré l'absence d'une protection autre que du linge trempé d'urine.

La 1re Brigade de Mercer faisait partie de la réserve divisionnaire à Vlamertinghe. Ses 2e et 3e bataillons avaient été transférés à la 3e Brigade canadienne le 22 avril à 21 h 30. Tôt dans la matinée du 23 avril, Mercer a reçu ordre de conduire les 1er et 4e bataillons au travers du canal d'Ypres et de lancer une attaque en direction de la crête de Mauser, à l'ouest du Bois des Cuisiniers. L'attaque fut un échec pour plusieurs raisons : il y avait eu peu de temps pour planifier et coordonner les forces britanniques, françaises et canadiennes qui y participaient et les troupes canadiennes n'avaient auparavant jamais mené une attaque. Les troupes françaises n'ont pas réussi à avancer le long du canal sur le flan gauche des Canadiens et, dans la même zone, les bataillons britanniques dirigés par le colonel A.D. Geddes, commandant du 2nd East Kent Regiment, The Buffs, étaient rattachés à la Division canadienne sans être placés sous le commandement de Mercer[20]. Ce dernier, qui ne disposait que de deux bataillons à ce moment, avait un état-major complet de brigade. Geddes commandait quatre à sept bataillons mais n'avait presque pas d'état-major. Il convient de souligner que le colonel A.F. Duguid, dans son histoire officielle de la Force expéditionnaire canadienne, insinue l'hésitation des Anglais à placer un colonel de l'armée régulière sous les ordres d'un brigadier-général de la milice canadienne.

> [Mercer]...aurait pu diriger facilement plusieurs bataillons réunis. D'un autre côté, le colonel Geddes était un officier de l'armée régulière, diplômé d'un collège d'état-major et qui a fait ses preuves pendant la campagne de 1914. Il faut rappeler qu'aucun bataillon de l'armée régulière n'était au front sous le commandement d'un brigadier canadien pendant la bataille[21].

Chaque bataillon avait subi une perte de plus de 400 hommes et le reste des 1er et 4e bataillons se sont retirés sur Wieltje dans l'après-midi du 24 avril. Les 2e et 3e bataillons ont continué de combattre sous le général Turner le 24 avril lorsqu'une autre attaque au gaz toxique a été lancée. Au soir du 25 avril, les 1er et 2e bataillons ont marché vers l'ouest en traversant le canal, puis les 2e et 3e bataillons ont rejoint la brigade la nuit. Le 3e Bataillon, composé en partie de soldats du Queen's Own Rifles, a signalé la capture de plus de 400 de ses hommes[22]. Le 28 avril, la 1re Brigade commandée par Mercer a été de nouveau attaquée alors que les effectifs protégeaient les ponts du canal ou se trouvaient dans les logements pour se réorganiser[23]. Pour la conduite dont ils ont fait preuve sous le feu, Mercer et trois autres brigadiers-généraux canadiens ont été faits compagnons de l'Ordre du Bain (CB) par le roi George V parmi les personnes honorées à l'occasion de son anniversaire en juin 1915. La distinction est décernée pour service militaire de haut calibre, et seulement 144 ont été remises à des Canadiens[24].

Après deux semaines de réaménagement et de renforcement, la brigade de Mercer s'est dirigé vers le sud-est à destination de Festubert où, du 22 au 23 mai, elle a pris la relève de la 3e Brigade sur la ligne de front. Dans la nuit

Collection de scènes de guerre Beaverbrook 19710261-0134 Musée canadien de la guerre

No Man's Land, de Maurice Cullen. Voici la sombre réalité du front ouest. Ce fut aussi là où le général Mercer perdra la vie.

> **« La brigade a reçu des renforts et à continué d'intégrer les nouveaux hommes grâce à la marche et aux exercices d'entraînement. »**

du 24 mai, une compagnie du 3e Bataillon a donné l'assaut à partir du verger. Étant l'insuffisance des effectifs en raison des pertes subies à Ypres, il a fallu que la brigade de cavalerie à pied, commandée par le brigadier-général J.E.B. Seely serve d'infanterie supplémentaire au cours de l'attaque[25]. Malgré d'autres lourdes pertes en vies humaines, aucun progrès véritable n'a été fait. Mais à la fin du mois, la brigade de Mercer était de nouveau de retour à des logements à Béthune. Le 10 juin à Givenchy, non loin de Festubert, la 1re Brigade a relevé la 3e Brigade dans les tranchées et devait constituer la principale formation canadienne pendant l'attaque qui a commencé le 15 juin[26]. Pour la première fois, les combattants se sont servis du fusil Lee-Enfield au lieu du fusil Ross de fabrication canadienne qui a causé des problèmes lors des engagements précédents. Le Ross était une excellente carabine de tir, mais elle ne convenait pas du tout pour les tirs rapides en utilisant des munitions de fabrication britannique dans la boue[27]. Il y avait du temps pour planifier l'assaut, mais une pénurie d'obus et une forte résistance allemande ont voué l'attaque à l'échec. Le lendemain, une attaque lancée par le 3e Bataillon s'est heurtée à des tirs de mitrailleuses lourdes et a dû battre en retraite dans ses propres tranchées. Le 17 juin, la 1re Brigade a été relevée et s'est retirée dans les logements. Mercer a protesté auprès du général Alderson en soutenant qu'il serait à la fois dangereux et inutile d'ordonner aux troupes canadiennes d'occuper les tranchées pendant qu'on ferait exploser une mine sur les lignes allemandes. Ses observations ont été écartées et de nombreuses pertes de vies ont été essuyées[28]. Pendant ce temps, Mercer s'est forgé la réputation d'un général qui se rend souvent auprès de ses troupes dans les tranchées de première ligne pour évaluer personnellement la situation, ainsi que la réputation d'un chef qui se souciait du bien-être de ses soldats.[29]

À la fin juin, la Division canadienne a été envoyée dans une zone plus « tranquille » de la ligne près de Ploegsteert, mais elle n'était tranquille que comparativement aux zones des activités précédentes. La brigade a reçu des renforts et à continué d'intégrer les nouveaux hommes grâce à la marche et aux exercices d'entraînement. Mercer note que le maréchal Sir John French, commandant-en-chef des forces britanniques, a inspecté la brigade le 14 juillet et a été « très élogieux à propos de la qualité des troupes canadiennes qui se trouvaient à Ypres, Festubert et Givenchy »[30].

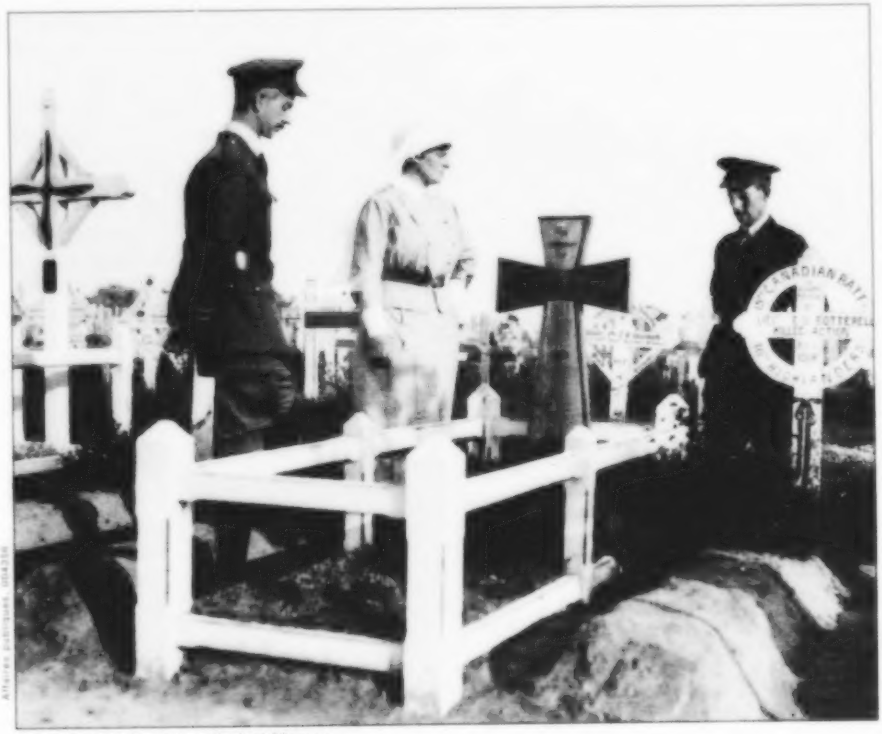
Au Canada, l'enrôlement se poursuivait de plus belle. D'autres troupes étaient arrivées en Grande-Bretagne; une seconde division avait été formée et envoyée en France, fin septembre 1915. Cela a conduit à la création du Corps d'armée canadien avec le lieutenant-général Alderson comme officier général commandant. Le major-général Currie est nommé au même poste dans la 1re Division et le major-général Turner a pris la relève au sein de la 2e Division[31]. Une troisième division a été planifiée et Mercer a noté dans son journal personnel le 23 septembre que « Le général A. a appelé, pour dire qu'il avait un nouveau poste en vue pour moi[32] ». Le 19 octobre, Alderson lui dit qu'on le recommandait pour le poste d'officier général comandant du Corps de troupe duquel était issue la 3e Division canadienne[33]. L'avis de nomination officiel a été publié le 22 novembre. Le 4 décembre, Mercer a quitté le commandement de la 1re Brigade d'infanterie canadienne et est nommé officier général commandant de la 3e Division canadienne et promu au rang de major-général à titre provisoire[34]. Ainsi, chacun des officiers généraux commandants des trois divisions canadiennes est passé du grade de lieutenant-colonel au sein de la Milice non permanente active à celui de major-général du Corps d'armée canadien en 14 mois. Ils ont gravi rapidement les échelons non seulement en raison de leurs exploits, mais aussi parce que le gouvernement canadien a insisté pour que des Canadiens soient promus à des postes de commandement au sein de leur propre armée.

Une dernière reconnaissance dans les tranchées

Lorsque la 3e Division a été formée en décembre 1915, « ...les six régiments du bataillon canadien des fusiliers à cheval ont été divisés en quatre bataillons d'infanterie, plaçant les 1er, 2e, 4e et 5e bataillons de la 8e Brigade sous le brigadier-général Victor A.S. Williams »[35]. Le 1er juin 1916, ils défendaient la ligne au Mont Sorrel. Le 4e Bataillon des Canadian Mounted Rifles a tenu les tranchées 47 à 53 à la droite de la brigade et le 1er Bataillon a tenu les 54 à 60 dans le secteur jusqu'au Bois du Sanctuaire, tandis que les 2e et 5e bataillons étaient dans les réserves de brigade à Maple Copse. Le 1er juin, les Allemands ont creusé une tranchée joignant la tête des sapes qu'ils avaient tracées en face des tranchées 51 et 52[36]. En outre, le lieutenant-général Sir Julian Byng avait été nommé officier général commandant du Corps d'armée canadien quelques jours avant, soit le 28 mai, pour prendre la relève d'Alderson[37]. Sous le commandement de Byng, le Corps expéditionnaire canadien allait se transformer en une formidable force de combat.

> Le 1er juin, il [Byng] a rendu visite au major-général Mercer, qui a expliqué la situation prévalant au Mont Sorrel et à Tor Top [côte 62]. Le général Byng a alors dit au major-général Mercer qu'il voulait que ce dernier fasse un travail de reconnaissance afin d'exécuter une opération locale pour améliorer cette situation. Plus tard, il a fait le tour de tous les quartiers généraux sur le front d'Ypres. Alors qu'il était au quartier général de la 8e Brigade, le major-général Mercer est venu faire des arrangements avec le brigadier-général Williams dans le cadre de cette reconnaissance et a invité le général Byng à se joindre à lui. Après une longue pause, le général Byng a répondu : « Non. Vous ferez mieux d'y

> **« La lettre du caporal Reid décrivant la localisation et la récupération de la dépouille du général Mercer a été publiée subséquemment dans un journal torontois. »**



Le tombeau du major-général Mercer.

aller vous-même demain et faire vos propres propositions. Je ferai un tour les voir samedi ».»

Le major-général Mercer et le brigadier-général Williams ont rencontré le commandant de la 4e Bataillon des Canadian Mounted Rifles, le lieutenant-colonel J.F.H. Ussher au quartier général de son bataillon. « ...dans un abri-support à accès direct, situé à 25 yards [22,86 mètres] environ derrière la ligne de front » pour évaluer la situation. Juste au moment où les généraux venaient de terminer l'inspection des tranchées du bataillon, l'artillerie allemande lança une attaque contre le front de la 3e Division. L'offensive a duré de 8 h 30 à 13 h, marquée du plus violent bombardement enregistré jusque-là. L'explosion d'un obus a assourdi Mercer et sérieusement blessé Williams à la figure et à la tête. L'aide de camp de Mercer, le capitaine Lyman Gooderham, a brièvement perdu conscience mais n'a pas été blessé. Williams fut transporté au poste de secours via un long tunnel pourvu de deux entrées : l'un était une ouverture creusée dans la tranchée des communications connue sous le nom de « O'Grady Walk » et l'autre un a été creusée dans la tranchée-abri baptisée « le tube. ». Mercer, Ussher et Gooderham sont restés au quartier général du 4e Bataillon. Ussher est allé dans le tunnel pour vérifier l'état de santé du général Williams et fut pris au piège lorsque les bombardements ennemis bloquèrent les entrées. L'infanterie allemande occupa le Mont Sorrel après avoir fait exploser quatre mines. Gooderham essaya de sortir Mercer du quartier général pour le mettre en sécurité, toutes les tranchées ayant été mises à découvert. Dans la foulée, une balle perdue a fracassé la jambe de Mercer. Gooderham mit un bandage sur la blessure et les deux hommes se sont abrités dans un fossé. Cette nuit-là, l'artillerie britannique lança des obus pour empêcher les Allemands de recevoir des renforts. Gooderham, qui était resté avec le général tout au long de cette épreuve, a écrit qu'entre 10 h et 20 h le 3 juin, des shrapnels d'obus britanniques ont percé le cœur du général et l'ont tué sur le coup. Il était à trois mois et demi de son 60e anniversaire.

Le major-général Currie avait appris de batailles précédentes que la saturation des bombardements d'artillerie était essentielle pour le succès de l'infanterie. Le 13 juin 1916, appliquant cette technique de façon novatrice, sa 1re Division a reconquis le terrain perdu, et cela en une heure de temps. « La première attaque canadienne délibérément planifiée dans toute force » affirme le British Official History, a été couronnée d'un succès total. » Plusieurs contre-attaques ont été anéanties et le combat s'est terminé dans une impasse typique de la guerre de tranchée.

Récupération de la dépouille

Le caporal John Reid du 4e Bataillon faisait partie des groupes d'hommes chargés d'explorer, de nuit, la zone neutre afin de retrouver et d'inhumer les soldats tués lors de l'attaque allemande des 2 et 3 juin. Dans la nuit du 21 juin, son groupe a récupéré et inhumé 30 cadavres. La lettre du caporal Reid décrivant la localisation et la récupération de la dépouille du général Mercer a été publiée subséquemment dans un journal torontois.

> ... J'examinais des sacs contenant des articles prélevés la nuit précédente sur les cadavres lorsque je suis tombé sur un laissez-passer portant la signature « Général Mercer ». Imaginez l'excitation alors parce que nous croyions qu'il était aux mains des Boches. J'ai appelé le pionnier Range, car nous avions fait ensemble les recherches la veille et il m'a dit que ce devait être l'endroit d'où les Allemands avaient ouvert le feu sur nous... Nous éclatâmes d'une véritable excitation commença lorsque nous avons été repérés aussitôt que nous avions quitté la fosse et [c'est] grâce à des trous creusés par des obus que nous avons pu nous rendre là. Ils ne s'étaient pas contentés de nous mitrailler. Ils nous ont même envoyés des obus de gros calibre par-dessus nos têtes et ont aussi fait tomber certains près de nous.

Quoiqu'il en soit, vers 6 h, nous avons pu déterrer le corps pour le porter vers un trou creusé par un obus, à quelque cinq yards [4,572 mètres] de l'endroit d'où nous l'avions retiré et nous l'avons inhumé sauf l'une de ses bottes et environ quatre pouces de jambière en cuir qui sortait de la boue. L'exhumation fut la pire partie de la tâche, parce que nous devions rester couchés le visage au sol et creuser jusqu'à pouvoir dégager le corps du général. Nous l'avons ensuite fouillé de nouveau et vu les épaulettes avec les épées et l'étoile. C'est alors que nous avons coupé et enlever le manteau de service du général, placé le corps dans le trou creusé par un obus jusqu'après la tombée de la nuit[45].

Williams, Ussher et Gooderham avaient tous été capturés par les Allemands et faits prisonniers de guerre.[46] Parlant de la mort de Mercer, Sir Max Aitken (Lord Beaverbrook) avait écrit à l'époque : « C'est tragique de penser qu'un brillant soldat qui a gravi les échelons jusqu'au commande d'une division à la force du poignet ait pu mourir juste au moment où sa nouvelle troupe allait entreprendre sa première mission d'envergure et avait tant besoin de lui[47].

Tout aussi tragique était qu'en raison des blessures mortelles que Mercer a reçues lors des premiers bombardements pendant la première bataille majeure où a combattu sa 3e Division, il est impossible d'évaluer ses compétences tactiques. Ses contributions au développement du formidable Corps d'armée canadienne furent l'organisation et le travail acharné. Il a organisé la 1re Brigade d'infanterie canadienne avec des soldats amateurs plus ou moins préparés, il a ensuite entraîné cette brigade et l'a rendue capable de faire face au premier choc de la seconde bataille d'Ypres. Il a pris en main 12 bataillons de soldats partiellement entraînés, parmi lesquels seule la Princess Patricia's Canadian Light Infantry a de l'expérience de combat sur la ligne de front, et créé avec ces hommes la 3e Division canadienne, qui, sous la direction de son successeur, est devenue l'une des meilleures divisions de combats des forces britanniques.

RMC

NOTES

1. À cette époque, les seules médailles pouvant être décernées à titre posthume dans le système des distinctions honorifiques étaient la Croix de Victoria et les citations à l'ordre du jour.
2. *Census of 1861, District 3 Township of Etobicoke, p. 37, Census of 1871, District No. 13 South Oxford, Sub-District A, Township Dereham, Division No. 3.*
3. Lieutenant-colonel W.T. Barnard, *The Queen's Own Rifles of Canada 1860-1960*, Don Mills (Ontario), The Ontario Publishing Company, 1960, p. 104.
4. *Catalogue of Highly Important Old and Modern Pictures and Drawings, Piranesi Etchings, Fine Old Delft Pottery...and Works of Art of the Late Maj.-Gen. Malcolm S. Mercer C.B., ...under Instructions from Executors*, Toronto, Jenkins Galleries, 1928. Centre de documentation de Toronto , 708.11354 J25
5. Archives de l'Université de Toronto, UTA A73 0026/318/43.
6. Desmond Morton, *Understanding Canadian Defence*, Toronto, Penguin Canada, 2003, p. 32.
7. Colonel G.W.L. Nicholson, *Canadian Expeditionary Force 1914-1919*, Ottawa, Imprimerie de la reine, 1962, p. 8.
8. *Ibid.*, p. 7.
9. *Ibid.*, p. 6.
10. J.E. Middleton, *Municipality of Toronto: A History*, vol. 2, Toronto et New York, Dominion Publishing Company, 1923, p. 39.
11. Nicholson, p. 24.
12. Colonel A.F. Duguid, Official History of *The Canadian Forces in the Great War 1914-1919*, vol. 1, Ottawa,: Imprimerie du roi, 1938, p. 120.
13. *Ibid.*, p. 137.
14. *Ibid.*, p. 142.
15. Manuscrit non publié du journal personnel de M.S. Mercer, 22 août 1914-10 novembre 1915, Queen's Own Rifles Museum, Casa Loma, Toronto, 4 novembre 1915. Ultérieurement appelé *Mercer's Diary*. À ce qu'on sache, aucun journal personnel couvrant la période du 11 novembre 1915 jusqu'à sa mort le 3 juin 1916 ne lui a survécu.
16. *Ibid.*, 5 février 1915.
17. *Ibid.*, mars 1915, passim.
18. *Ibid.*, 12 avril 1915.
19. Tim Cook, *No Place to Run – The Canadian Corps and Gas Warfare in the First World War*, Vancouver, UBC Press, 1999, p. 25.
20. Nicholson, p. 67.
21. Duguid, p. 266. The Buffs entretenaient une association régimentaire avec les Queen's Own Rifles. Le colonel Geddes a été tué le 28 avril 1915.
22. *Mercer's Diary*, 25 avril 1915.
23. *Ibid.*, 28 avril 1915.
24. Site Web d'Anciens combattants Canada, à <http://www.VAC-ACC.GC.CA/general/sub.cfm?source=collections/cmdp/mainmenu/group1>
25. Nicholson, p. 102.
26. *Mercer's Diary*, 10 juin 1915.
27. *Ibid.*, 13 juin 1915.
28. *Ibid.*, 16 juin 1915. Le 6 juillet 1915, il a protesté contre les ordres demandant à ce que 200 de ses hommes exténués forment une équipe de travail. Le 7 août, il a fait part de son indignation lorsqu'on a fait attendre ses hommes pour une inspection qui avait été annulée sans les en informer.
29. Le général Mercer était dans les tranchées tous les jours où ses troupes étaient sur la ligne de front. Pendant la période du 1er mars 1915, lorsque la 1re Brigade canadienne de Mercer a assumé le contrôle actif des tranchées de première ligne, jusqu'au 10 novembre de cette même année où l'on retourve la dernière entrée dans son journal, Mercer a inscrit 57 visites personnelles et inspections de tranchées tenues par des troupes sous son commandement. *Mercer's Diary, passim*
30. *Ibid.*, 14 juillet 1915.
31. Nicholson, p. 115.
32. *Mercer's Diary*, 23 septembre 1915.
33. *Ibid.*, 10 octobre 1915. La promotion a été publiée dans le *London Gazette* du 21 décembre 1915.
34. Enveloppe des dossiers du personnel, Bibliothèque et Archives du Canada RG150, boite 6121-45, Formulaire des pertes.
35. Capitaine S.G. Bennett, *The 4th Canadian Mounted Rifles 1914-1919*, Toronto, Murray Printing Company Limited, 1926, p. 12.
36. *War Diary 1st CMR*, 2 juin 1916; *War Diary 2nd CMR*, 1er juin 1916; *War Diary 4th CMR*, 1-2 juin 1916; *War Diary, 5th CMR*, 1er juin 1916.
37. Jeffrey Williams, *Byng of Vimy, General and Governor-General*, London, Leo Cooper, 1983, p. 120.
38. Brigadier-général Sir James E. Edmonds, *History of the Great War Military Operations France and Belgium, 1916*, London, MacMillan & Co. Ltd., 1932, p. 231, fn. 1. Aucune source n'est citée pour la déclaration de Byng.
39. J. Castell Hopkins, *Canada at War 1914-1918*, Toronto, The Canadian Annual Review Limited, 1919, p. 146.
40. *War Diary 4th CMR*, juin 1916, p. 3, 4 et 5.
41. Hopkins, p. 148.
42. Lettre de Lyman Gooderham adressée au professeur Oswald Smith, Archives de l'université de Toronto, UTA A73 0026-318/43.
43. Cité dans Nicholson, p. 136.
44. À la bataille des 2 et 3 juin, la 8e Brigade a perdu 74 officiers et 1 876 sous-officiers et hommes du rang.
45. The Globe, Toronto, 15 juillet 1916, p. 9, *'Signed Pass Permit Finds General's Body – Corporal Reid Tells Dramatic Story of Locating Remains of Gallant Mercer.'* On ne fait pas mention de cet événement dans le journal de guerre du 4e Bataillon.
46. Les trois officiers ont été libérés dans le cadre d'échange de prisonniers avant la fin de la guerre. Williams est retourné au Canada à la fin de 1918 et a été promu major-général pour commander le district militaire no 2 à Toronto. Plus haut gradé canadien à être fait prisonnier de guerre, Williams est mort en 1949 à 82 ans.
47. Lord Beaverbrook, *Canada in Flanders*, Vol. II, London, Hodder and Stoughton, 1917, p. 175.

PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE ET CONSERVATION DU RENSEIGNEMENT DE LA DÉFENSE : LES QUESTIONS QUI SE POSENT

par le capitaine Paul G. Rivard et le sergent Joe Faragone

Introduction

Les effets conjugués de la campagne internationale antiterroriste[1] qui se déroule en permanence et du contexte de la sécurité en évolution ont créé une demande grandissante pour le renseignement au pays, surtout pour le ministère de la Défense nationale et pour les Forces canadiennes[2]. Nous assistons par conséquent à une surveillance accrue des questions de protection de la vie privée et d'accès à l'information due, en partie, à la plus grande attention que les médias y portent[3] et aussi, aux problèmes récents liés à l'usage qui est fait du renseignement[4].

Les forces armées canadiennes ont des besoins particuliers et vitaux en matière de renseignement afin d'appuyer les opérations nationales, continentales et internationales qu'elles entreprennent dans la gamme complète des conflits. Le Cabinet doit s'appuyer sur des renseignements exacts et utiles pour décider s'il doit envoyer des militaires à l'étranger.[5] Le mandat du chef du renseignement de la Défense au sein du Ministère consiste à « [fournir] des services de renseignement au MDN et aux FC aux fins de la planification de la défense et des opérations militaires, et du soutien à d'autres ministères ou organismes en cas de situations liées à la sécurité du Canada[6] ».

Le soutien du renseignement aux opérations demeure complexe et exige divers niveaux d'information[7]. Les Forces canadiennes doivent créer un environnement sécurisé pour mener leurs opérations et assurer la protection des militaires. Pour ce faire, ils ont besoin de renseignement stratégique leur permettant de comprendre le contexte global. Sur le plan opérationnel, les militaires doivent obtenir des informations sur les intentions et les capacités des belligérants, sur l'état du terrain local, les conditions climatiques et les moyens de transport et de communication. Enfin, sur le plan tactique, ils militaires doivent comprendre le conflit particulier ou la mission de paix dans son contexte local[8].

Les activités relatives à la sécurité nationale peuvent avoir des effets négatifs sur les droits et libertés[9]. Cela provient, en partie, du fait que ces activités pourraient faire appel aux pouvoirs les plus intrusifs de l'État : la surveillance électronique, la fouille et la saisie des biens personnels, la collecte et l'échange d'informations avec les organismes de sécurité et du renseignement ainsi qu'avec les autorités policières, à la fois sur les plans national et international, et même le pouvoir de détenir et de poursuivre les individus[10].

Il découle de la responsabilité de gestion de l'État[11] que tout militaire ou employé de la Défense nationale responsable du renseignement militaire se doit d'être au courant des questions de respect de la vie privée et de conservations des renseignements. Dans le présent article, nous préciserons l'impact de ces questions sur les exigences des activités du renseignement et nous proposerons des solutions pertinentes.

Le renseignement

L'expression « renseignement de défense » s'applique aux données, aux informations brutes et au renseignement dans le domaine militaire. Au Canada, l'autorité pour obtenir et garder le renseignement militaire est définie au sens large dans la *Loi sur la défense nationale*. Par le passé, le renseignement militaire s'est concentré surtout sur l'espace de combat et ses variables opérationnelle, tactique et stratégique : les plans ennemis, ses intentions et son ordre de bataille ainsi que la définition des objectifs, l'évaluation des dommages et la sécurité en campagne[12].

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord définit ainsi le renseignement : « Résultat de l'exploitation des renseignements bruts concernant les nations étrangères, les forces armées ennemies ou pouvant le devenir, les zones où des opérations sont effectivement menées ou pourraient l'être. Le terme s'applique aussi aux activités d'élaboration du renseignement et aux organismes qui s'y consacrent »[13]. Les opérations d'information couvrent un champ plus vaste, défini comme étant « des opérations militaires permanentes, à l'intérieur de l'environnement militaire de l'information; elles permettent, améliorent et protègent la tenue du cycle de décision-action du commandant et l'exécution de l'opération, et procurent dans toute la gamme des opérations militaires un avantage pour ce qui est de l'information. Elles comportent des interactions avec l'environnement global de l'information et l'exploitation et l'attaque des systèmes d'information et de prise de décisions de l'adversaire[14]. »

Selon un autre document portant sur le renseignement interarmées, le renseignement se définit comme suit :

> « Le renseignement, dans un contexte militaire, est le produit de ce que nous savons et de ce que nous comprenons de l'environnement physique, des conditions météorologiques, des données démographiques et de la culture de la zone opérationnelle, des activités, des capacités et des intentions d'une menace réelle ou éventuelle, ou de toute autre entité ou situation qui intéresse les Forces canadiennes. Le renseignement est fondamental pour planifier et mener des opérations, et pour protéger les forces dans toutes les dimensions du conflit

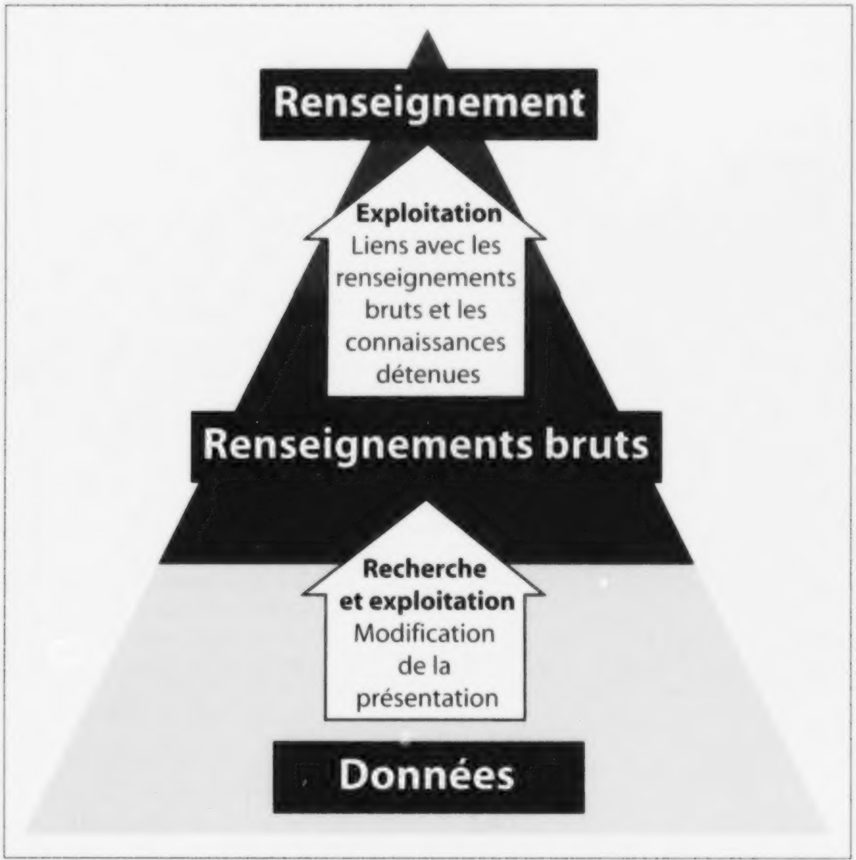


Figure 1 – Liens entre les renseignements bruts et le renseignement

car il permet au commandant de contrôler la menace ou la situation et de maîtriser l'environnement[15]. »

Dans le même contexte, la figure ci-dessous illustre le lien entre les données, les informations brutes et le renseignement et aussi le fait qu'un *volume* élevé d'intrants ne donne qu'une faible *quantité* de renseignement[16].

De façon concise, le renseignement résulte de l'analyse des données et des informations à l'état brut. Pour que le renseignement soit considéré comme bon, il doit permettre une meilleure compréhension ou connaissance de n'importe quel sujet. L'astuce qui permet d'obtenir ou de créer un renseignement de qualité, c'est de préciser les besoins puis de simplifier la solution afin d'utiliser celle-ci au niveau approprié. En conséquence, le type de renseignement recherché est dicté par *l'usage qu'on en fait*.

Le renseignement qui est recherché, obtenu, détenu et diffusé par les militaires soulève des inquiétudes par rapport aux questions de vie privée et de conservations des renseignements, comme on peut le voir dans le diagramme suivant. Il illustre les préoccupations importantes relatives à chacune des quatre principales catégories du cycle de renseignement.

La recherche

Bien qu'il existe plusieurs définitions des catégories du renseignement, la plupart des moyens de recherche au sein des Forces canadienne se caractérisent par quatre types de renseignement[17] :

- Le renseignement humain – constitue une catégorie du renseignement dérivé à partir d'informations brutes recueillies auprès de sources humaines au moyen d'entrevues ou d'interrogatoires. On peut appliquer l'ensemble des informations ainsi obtenues aux opérations psychologiques et au renseignement de sécurité.

- Le renseignement par imagerie – est le renseignement qui découle de l'imagerie acquise au moyen de capteurs photographiques, radars, électro-optiques, infrarouges, thermiques et multi-spectraux, lesquels peuvent être posés au sol, transportés à bord de navires ou sur des plates-formes aériennes[18].

- Le renseignement d'origine électromagnétique – terme générique désignant le renseignement transmissions et le renseignement électronique, lorsqu'il n'est pas nécessaire de distinguer ces deux types de renseignement, ou pour en désigner le fusionnement. Le renseignement transmissions est dérivé des communications électromagnétiques et des systèmes de communications par des personnes autres que leurs utilisateurs ou destinataires prévus. Le renseignement électronique est un renseignement obtenu d'émissions électromagnétiques, excluant les transmissions, par des personnes autres que leurs utilisateurs ou destinataires prévus.

- Le renseignement technique – renseignement relatif aux développements technologiques, aux performances et aux possibilités opérationnelles des matériels qui font ou pourraient faire l'objet d'applications militaires. Le renseignement technique est relié au renseignement scientifique à l'échelon national. Cela comprend la collecte de documents définis comme étant tout type d'information enregistrée, peu importe son format physique ou ses caractéristiques.

Les questions de vie privée liées à la provenance du renseignement sont traitées bien différemment selon que la recherche de ce même renseignement se fait au pays ou dans un contexte international. On s'attend à ce que ces questions soient soulevées

de plus en plus à mesure que les Forces canadiennes entreprennent un plus grand nombre d'opérations nationales. Cet aspect est amplifié davantage par un usage accru de la technologie, permettant une plus grande capacité dans les opérations axées sur les réseaux[19].

La conservation

La question se pose relativement à quel renseignement il faut conserver. Selon l'usage qui en est fait, le *format* de conservation prend aussi de l'importance. Ainsi, dans le cas du renseignement servant à une séance d'information, peut-être faut-il simplement conserver le produit final du renseignement, à savoir le rapport lui-même? Par ailleurs, si la recherche du renseignement est destinée à soutenir la présentation de la preuve, comme dans le cas des crimes de guerre, il pourrait s'avérer nécessaire de grader l'ensemble des notes de brouillon prises au cours de la recherche et de les conserver selon des normes et des conditions précises. Donc, *l'utilisation* du produit final de la recherche dictera lesquels des informations brutes et du renseignement il faut conserver et, par conséquent, quel sera le *format* du produit.

L'utilisation finale déterminera également le genre de documents à conserver. Il faut prévoir un lieu d'entreposage spécialisé et spacieux si des copies papier des originaux s'avéraient nécessaires comme dans le cas de certaines dossiers de litige. Toutefois, le stockage sur support électronique d'illustrations, de données et de documents pourrait suffire pour conserver la plupart des produits recueillis. Cette façon de faire s'avère efficace sur le plan du volume et du coût et permet aussi de saisir et de récupérer aisément le renseignement.

Le système de suivi du renseignement ne doit permettre l'accès aux données qu'aux seuls utilisateurs en ayant reçu l'autorisation. Cet aspect représente un problème complexe dans un milieu où règnent divers modes de communication et où se côtoient de nombreux utilisateurs des bases de données, le tout se déroulant dans un contexte où le rythme des opérations est élevé. Les procédures établies doivent préciser clairement qui a accès aux données ou détient le « besoin de connaître », qui en est propriétaire et qui possède les droits patrimoniaux.

De plus, afin de se conformer à l'esprit de la protection de la vie privée, il faut absolument intégrer à chaque document détenu un calendrier d'élimination ou de destruction. La durée de conservation devrait aussi indiquer s'il faut réexaminer le document à la fin de la période prévue ou bien le détruire ou le mettre en archives.

La diffusion

La diffusion du renseignement à ceux qui en ont besoin doit se faire en temps opportun, dans un format adéquat et par tout moyen possible. Pour que la divulgation se fasse de façon appropriée, il faut limiter quelles sources et quels organismes recevront le renseignement. Au-delà du *besoin* de connaître précisé par les lois sur la vie privée, il faut établir qui a *l'autorisation* de savoir. Étant donné la variété et le volume élevé d'informations brutes et du renseignement, les forces armées canadiennes doivent faire suffisamment preuve de transparence pour démontrer de quelle façon elles assurent la coordination efficace et le contrôle des produits du renseignement.

Le contrôle du renseignement s'effectue après sa diffusion au moyen d'ententes officielles définies par la loi et par des protocoles d'entente ou encore par des ententes à l'amiable moins formelles[20]. Il existe une grande diversité d'ententes prises avec les sources et les organismes nationaux, étrangers et internationaux. Ces ententes sont assorties de mises en garde indiquant les mesures à prendre au cas où le détenteur des documents ne serait plus en mesure de les contrôler. C'est pourquoi des procédures générales sont mises en place afin d'assurer le contrôle des produits du renseignement par la diffusion dans les domaines publics ou protégés.

L'Instruction de sécurité de la Défense nationale numéro 26 précise les conditions de sécurité relatives à « l'Accès à l'information et diffusion de l'information ». Là où cette instruction émet une directive générale, comme dans le cas des conditions qui s'appliquent à la diffusion du renseignement, celle-ci se conforme aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il faut encadrer tout ce processus afin de permettre l'évolution constante de la collecte et le partage du renseignement surtout dans un monde de plus en plus complexe[21].

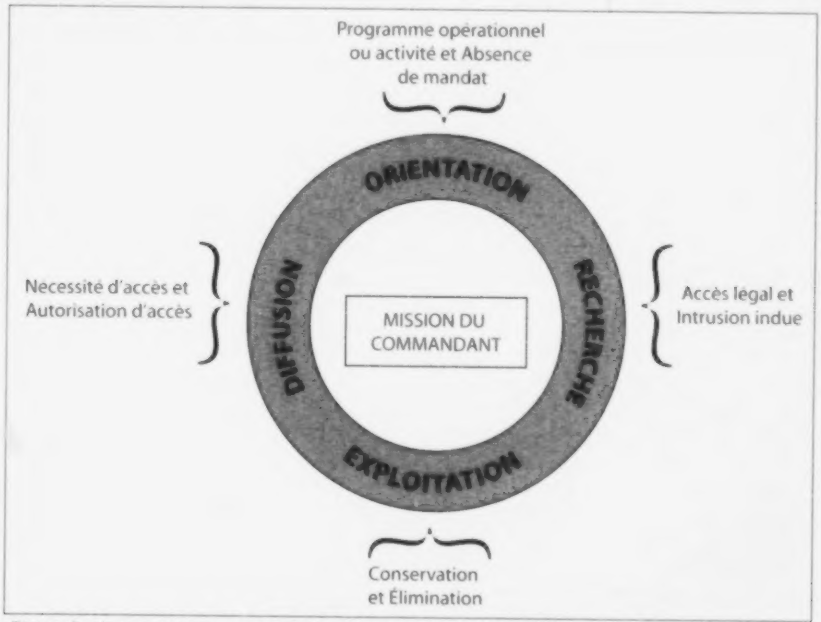


Figure 2 – Les questions de vie privée et le cycle du renseignement

La protection de la vie privée

Les dispositions en vigueur de la *Loi sur la défense nationale* font peu référence aux questions de vie privée ou de conservations des renseignements, principalement dans la collecte des renseignements bruts effectuée par le Centre de la sécurité des télécommunications[22]. La recherche du renseignement, sa conservation et sa diffusion sont couvertes par diverses lois. Les directives concernant la protection de la vie privée sont stipulées, en partie, dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la protection de l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les documents électroniques. Fait à noter, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* précise que « les seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités »[23].

Les conséquences reliées à la divulgation de renseignements protégés sont indiquées comme suit dans le paragraphe 14(1) de la *Loi sur la protection de l'information* :

> « Commet une infraction la personne astreinte au secret à perpétuité qui, intentionnellement et sans autorisation, communique ou confirme des renseignements opérationnels spéciaux[24]. »

Toutefois, la même loi fait état de certaines interprétations, à savoir si une personne est obligée de divulguer des renseignements dans certaines conditions. La loi indique qu'il faut protéger les renseignements à moins que :

> « 15(1)(b) les motifs d'intérêt public en faveur de la révélation l'emportent sur ceux en faveur de la non-révélation[25] ».

Par ailleurs, la *Loi sur l'accès à l'information* comporte des clauses visant à protéger les renseignements dont la révélation porterait préjudice à la défense du Canada :

> « 15(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives...[26]. »

La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* indique dans son objet qu'il doit y avoir équilibre entre la *protection* de l'information et sa *divulgation*, notamment en *augmentant* l'échange d'information tout en *limitant* les méthodes intrusives :

> « 3. La présente partie a pour objet de fixer, dans une ère où la technologie facilite de plus en plus la circulation et l'échange de renseignements, des règles régissant la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels d'une manière qui tient compte du droit des individus à la vie privée à l'égard des renseignements personnels qui les concernent et du besoin des organisations de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances[27]. »

La Politique de sécurité nationale stipule que le gouvernement doit s'assurer que ses systèmes soient structurés de façon à améliorer la communication de l'information sur les menaces. Elle indique aussi qu'il s'agit d'un projet complexe nécessitant l'intégration de nombreux systèmes d'information différents; le tout devant se faire de façon à protéger les renseignements personnels des Canadiens[28].

La création en 2004 du Comité intérimaire de parlementaires sur la sécurité nationale se voulait une réponse aux besoins exprimés pour faire en sorte que le Parlement redevienne le centre des prises de décision[29]. Le comité a noté que le milieu du renseignement canadien emploie des milliers de personnes, dispose d'un budget annuel de centaines de millions de dollars et n'est que très peu sujet à examen parlementaire. Le mandat du comité se résume brièvement comme suit :

> « Pour atteindre les objectifs susmentionnés, le comité aura le pouvoir d'examiner en profondeur les activités de la communauté du renseignement, qui se compose des ministères, services et organismes d'examen civils et militaires, actuels et futurs, qui recueillent, analysent, diffusent et examinent des renseignements, afin d'assurer la sécurité nationale du Canada[30]. »

En outre, le comité a reconnu le besoin de se conformer aux exigences du secret tout en tenant compte des questions de sécurité et de vie privée :

> « Le comité ne devra faire rapport directement au Parlement qu'après consultation du gouvernement pour s'assurer qu'aucun renseignement classifié n'est divulgué. Le gouvernement aura le droit d'examiner les rapports du comité avant qu'ils ne soient déposés au Parlement et de noircir, mais non pas d'éditer ou de supprimer, des renseignements classifiés, s'il le juge nécessaire. Le comité devra également respecter ses obligations en matière de divulgation de renseignements personnels, comme l'exige la *Loi sur la protection des renseignements personnels*[31]. »

Le Centre de la sécurité des télécommunications a relevé dans son rapport annuel de 2004-2005 plusieurs préoccupations éclairées touchant le respect de la vie privée et reliées au renseignement, ce qui démontre l'intention de se conformer aux mesures législatives[32] :

> « L'un des principes fondamentaux qui guident l'examen consiste à repérer les secteurs problématiques avant qu'un problème ne se manifeste. Ainsi il s'agit de chercher à savoir non seulement s'il y a eu activité illégale, mais encore si une telle activité serait possible et si des mesures préventives peuvent être mises en place pour la prévenir. Je pense que cette approche proactive et

préventive est essentielle pour établir un équilibre entre le besoin indiscutable d'activités de sécurité et de renseignement et les droits fondamentaux à la vie privée que nous nous attendons à voir garantis au Canada[53]. »

La commissaire à la protection de la vie privée a noté dans son rapport annuel de 2004-2005 au Parlement prévu par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que certains ont signalé le fait que la loi crée un empêchement au partage d'informations cruciales[54]. D'un autre côté, la commissaire a indiqué que la loi n'a pas vraiment besoin d'être modifiée pour permettre le partage d'informations mais qu'elle a plutôt besoin d'être modifiée pour freiner la surveillance accrue et la collecte intensive de données transactionnelles. Le même rapport décrit le respect de la vie privée comme une question de gestion du risque. La mise en place de cadres de gestion de la vie privée est considérée d'une importance fondamentale afin d'aider les institutions fédérales à gérer les risques[55]. La commissaire a recommandé de plus que le Conseil du Trésor se penche sur un modèle de cadre de gestion de la vie privée pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Suite à l'examen des publications du domaine public, on constate que, sur le plan général, il existe plusieurs déclarations de valeurs et de principes dans diverses lois et politiques canadiennes mais que sur le plan administratif les applications pratiques sont soit manquantes, soit situées hors des centres, soit difficilement accessibles. Pour protéger le droit à la vie privée, la commissaire à la protection de la vie privée a exprimé de semblables préoccupations et a souligné le besoin d'accroître les mécanismes de contrôle sur les activités de surveillance dans la *Loi antiterroriste*[56].

Compte tenu des circonstances actuelles, il est difficile d'établir des procédures administratives pour s'assurer que la recherche, la conservation et la diffusion du renseignement militaire se fait de façon légale plutôt que par des moyens intrusifs déraisonnables.

Conclusion

Les employés de la Défense nationale et les militaires canadiens responsables du renseignement militaire se fient aux politiques, procédures, directives et règlements établis par le commandement national afin de rechercher de façon appropriée les informations brutes et le renseignement, de les conserver puis de les diffuser.

Après avoir passé en revue les questions de vie privée et de conservation relativement au renseignement militaire, nous suggérons l'établissement d'un mécanisme de suivi spécial pour les forces armées canadiennes.[57] Cette proposition vise à clarifier et à simplifier les questions de plus en plus complexes relatives à l'échange du renseignement de part et d'autre entre les organismes nationaux et internationaux. Il faut améliorer le mécanisme de transparence, de responsabilité et d'assurance publique. Il ne s'agit pas de divulguer au rand public les renseignements protégés mais plutôt d'instaurer un mécanisme de suivi et de transparence semblable à celui du bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou de l'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité.

Nous proposons que ce mécanisme de suivi fasse appel à des professionnels du renseignement et que ces derniers soient mandatés, en permanence, d'examiner l'ensemble des ententes et directives qui existent vraisemblablement pour gérer le renseignement militaire.

De toute évidence, il faudrait établir un processus de consultation à divers niveaux faisant appel à des spécialistes dans le domaine. Un tel mécanisme de contrôle devrait servir à discuter des questions de vie privée et de conservation dans le contexte de la surveillance, de l'examen et de la responsabilité en matière de renseignement. Ce mécanisme devrait aussi servir à suggérer des modifications aux politiques ainsi que des mesures correctives ou préventives d'avant-garde.

Nous recommandons que ce mécanisme présente un annuel afin d'assurer un contrôle permanent[58] et, s'il y a lieu, d'aider le Comité intérimaire de parlementaires sur la sécurité nationale.

En ce nouveau millénaire, nous voyons pointer à l'horizon toute une vague de questions s'adressant aux spécialistes de la sécurité nationale et du renseignement militaire. Nous souhaitons que les forces armées canadiennes se préparent, à tous les niveaux de commandement, à répondre à ce genre de questions minutieuses qui se poseront inévitablement. Elles pourront ainsi rassurer les critiques et les adeptes.

Mesures proactives suggérées afin de se préparer à agir face aux questions de vie privée et de conservation des renseignements liés à la défense :

- Établir un mécanisme de surveillance géré par des professionnels provenant du milieu du renseignement et pouvant participer au Comité de parlementaires sur la sécurité nationale.
- Centraliser les politiques et l'orientation ou les mettre sur pied de manière à encadrer administrativement des points particuliers de la conduite professionnelle.
- Former le personnel qui doit traiter le renseignement défense et ce, à tous les niveaux appropriés.
- Faire part au gouvernement ainsi qu'au public des programmes, reliés aux forces militaires canadiennes, qui se conforment au principe d'imputabilité et de transparence.

Le capitaine Rivard, *est un réserviste et il occupe le poste d'officier du renseignement auprès des Cameron Highlanders du Canada.* Diplômé des premier et deuxième cycles en sciences, il a également suivi le cours du Collège de commandement et d'état-major de la Force terrestre du Canada.

Le sergent Faragone *est affecté auprès des Cameron Highlanders à titre d'analyste du renseignement. Il détient un baccalauréat en sciences politiques et un baccalauréat en politique et administration publique. Il poursuit actuellement sa maîtrise ès arts dans la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada.*

NOTES

1. Gouvernement du Canada, ministère de la Défense nationale. *Rapport 2005-2006 sur les plans et les priorités du ministère de la Défense nationale.* <http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/ddm/rpp/rpp05-06/sec2d1_f.asp>.
2. Le contexte de la sécurité en évolution est bien documenté dans plusieurs publications gouvernementales canadiennes, en l'occurrence : *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale (avril 2004).* <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=NatSecurnat/natsecurnat_f.htm>; *Déclaration de la politique internationale du Canada :un rôle de fierté et d'influence dans le monde. (2005).* <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-fr.asp>; *Énoncé de politique de la Défense.* <http://www.forces.gc.ca/site/reports/dps/index_f.asp>; *Évaluation stratégique 2004.* <http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/doc/strat_2004/index_f.htm>; *Évaluation militaire 2002.* <http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/milassess/2002/intro _f.asp>; *Rapport de la première équipe de suivi du chef d'état-major de la Défense.* <http://www.cds.forces.gc.ca/cft-tfc/00native/CAT%201%20Exec%20Sum%20Eng.pdf>.
3. Wesley Wark. « Silence won't keep us safe: Security is a major problem in the U.S., Britain and Australia; there's no reason Canada should be any different ». *Ottawa Citizen*, 17 janvier 2006, p. A15; Elenor Sloan, « Secure Canada. Or Else ». *Maclean's*, 7 novembre 2005, p. 10; Jeremy Loome, « You Are The Target On A Quiet Street, A Man Is Plotting To Kill You ». *Ottawa Sun*, 11 septembre 2005; CFRA-AM, Steve Madely Show, Entrevue avec le sénateur Colin Kenny, Ottawa, 19 juillet 2005; Steven Chase et Simon Tuck, « National security bill not aimed at energy takeovers: Emerson ». *Globe and Mail*, 15 juillet 2005; Nathan VanderKlippe, « Alert maintains vigilance ». *Regina Leader-Post*, 8 novembre 2004, p. D6, D8;
   CBO-FM, « Public Safety: Are We Getting It Right? » à l'émission Ottawa Morning, 19 octobre 2004; Joel J. Sokolsky, « Defending the homeland ». *National Post*, commentaire du 10 juin 2004.
4. Détails de l'affaire Maher Arar, voir la Commission Arar. <http://www.ararcommission.ca/fra/index.htm>; "RCMP raid on Ottawa Citizen," journaliste Juliet O'Neill. <http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20040803/Arar_Federalgovernment_040801?s_name=&no_ads>.
5. Jérôme Mellon. The Missing Agency: The Case for a Canadian Foreign Intelligence Service, 2e édition, 2003, p. 11. [en ligne] <http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=370>.
6. <http:/dcds.mil.ca/cdi/default_f.asp>.
7. Mellon, p. 12.
8. Jessica M. Davis, « Du Kosovo à l'Afghanistan : Le Canada et les opérations d'information ». *Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 3, automne 2005, p. 33-42.
9. Gouvernement du Canada. *Commission d'enquête sur les gestes des officiels canadiens en rapport avec l'examen de la politique pour l'affaire Maher Arar. Sécurité nationale et les droits et libertés. Document d'information pour le document de consultation de la commission. 10 décembre 2004*; Gouvernement du Canada. Rapport de la commission McDonald. Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada. *Liberté et sécurité en vertu de la loi : Deuxième rapport*, 2 tomes, 1981.
10. Douglas L. Bland et Roy Rempel. « A Vigilant Parliament: Building Competence for Effective Parliamentary Oversight of National Defence and the Canadian Armed Forces ». *Policy Matters* 5, n° 1 (2004), Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.<http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol5no1.pdf-search='canada%20national%20defence%20oversight'>.
11. Hugh D. Segal, « Sécurité nationale, intérêt public et façon de gouverner : le temps d'innover ». *Revue militaire canadienne*, vol. 2, n° 2, été 2001, p. 39-49.
12. Martin Rudner, « The Future of Canada's Defence Intelligence ». *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, hiver 2002, vol. 14, no 4, p. 540-564.
13. Défense nationale. *Les opérations d'information de la Force terrestre.* Manuel de campagne – le renseignement. B-GL-357-002/FP-002. BPR : DDAT 5, 2000-09-01, p. 2.
14. Défense nationale. *Force terrestre. Opérations d'information.* B-GL-300-005/FP-002. BPR : DDAT 5, 1999-01-18, p. 17.
15. Défense nationale. Manuel de doctrine interarmées. La doctrine du renseignement interarmées. B-GJ-005-200/FP-000, J2 Plans pol. 2003-05-21 [en ligne, accessible sur le réseau interne seulement]. <http://www.dcds.forces.gc.ca/jointDoc/pages/j7doc_docdetails_f.asp?docid=20>, p. 1-1.
16. *Ibid.*, p. 1-3.
17. Défense nationale. Les operations d'information de la Force terrestre, p. 7-10.
18. Brian G. Whitehouse et Daniel Hutt, « Le renseignement océanographique sur le champ de bataille naval : le rôle des capteurs spatiaux et des radars à ondes décamétriques ». *Revue militaire canadienne*, vol. 5, n° 1, printemps 2004, p. 35-42.
19. Défense nationale. Document d'information du Commandement Canada, 24 juin 2005; Opérations axées sur les réseaux. [en ligne]. <http://www.drdc-rddc.gc.ca/newsevents/events/ncops_f.asp>.
20. Stéphane J. Lefebvre. *International Cooperation: Difficulties and Dilemmas*, article présenté au Colloque sur le renseignement et la sécurité internationale, Université Laval, Québec, Canada, 20 mars 2003, p. 14.
21. Deborah G. Barger. *Technical Report: Toward A Revolution in Intelligence Affairs.* Direction de la recherche sur la sécurité nationale, RAND Corporation, 2005, p. iii.
22. Ministère de la Justice. *Loi sur la défense nationale. Lois et règlements codifiés.* [en ligne]. <http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowDoc/cs/n-5///fr?page=1>, date de mise à jour : 31 août 2004. Partie V.1. Centre de la sécurité des télécommunications, paragraphes 273.61 à 273.7.
23. Ministère de la Justice. *Loi sur la protection des renseignements personnels. Lois et règlements codifiés.* [en ligne]. <http://lois.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/p-21>, date de mise à jour : 31 août 2004, article 4.
24. Ministère de la Justice. *Loi sur la protection de l'information. Lois et règlements codifiés.* [en ligne]. <http://lois.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/O-5///fr>, date de mise à jour : 31 août 2004, article 14.
25. *Ibid.*, article 15.
26. Ministère de la Justice. *Loi sur l'accès à l'information. Lois et règlements codifiés.* [en ligne]. <http://laws.justice.gc.ca/fr/A-1/text.html>, mise à jour le 31 août 2004, article 15.
27. Ministère de la Justice. *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques. Lois et règlements codifiés.* [en ligne]. <http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/P-8.6///fr> date de mise à jour : 31 août 2004, article 3.
28. Bureau du Conseil privé. *Chapitre 2 – Création d'un système de sécurité intégré* [en ligne]. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=publications&Sub=natsecurnat&Doc=natsecurnat_f.htm - ch3>
29. Gouvernement du Canada. Parlement. *Rapport du Comité intérimaire de parlementaires sur la sécurité nationale.* Ottawa, 2004.
30. *Ibid.*, p. 12.
31. *Ibid.*, p. 15.
32. Centre de la sécurité des télécommunications. *Rapport annuel 2004-2005. Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications*, avril 2005.
33. *Ibid.*, p.5.
34. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. *Rapport se rapportant à la* Loi sur la protection des renseignements personnels – *Rapport annuel au parlement 2004-2005*, p. 12. [en ligne]. <www.privcom.gc.ca>
35. *Ibid.*, p.31.
36. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. *Limitation des pouvoirs de surveillance et accroissement des mécanismes de contrôle sur les activités de surveillance requis dans la* Loi antiterroriste *pour protéger contre la perte du droit à la vie privée.* Communiqué de presse, le 9 mai 2005, [en ligne]. <http://www.privcom.gc.ca/media/nr-c/2005/nr-c_050509_f.asp>.
37. Sean Henry. *Le parlement et les militaires.* 16e séminaire annuel de l'Institut de la conférence des associations de la défense, 27 janvier 2000, [en ligne]. <http://www.cda-cdai.ca/seminars/2000/summary.htm>.
38. Défense nationale. *On A Proposed Reform To Increase Parliamentary Oversight Of Defence.* Institute for Defence Resources Management – Economic Note Series 03 / 04, [en ligne]. <http://www.rmc.ca/academic/poli-econ/idrm/notes/0304_e.html> date de mise à jour : 11 octobre 2005.

COMPARAISON DES DÉPENSES MILITAIRES ENTRE LES PAYS : PROBLÈMES ET LIMITES

par le lieutenant-colonel E. R. Fetterly

« La guerre n'est pas tant une question d'armes que de dépenses, lesquelles peuvent, bien entendu, nécessiter le recours aux armes. » (Thucydides, History I*)*

Introduction

Les dépenses militaires offrent, semble-t-il, un indice pratique de la puissance militaire d'un pays. À ce titre, elles servent généralement d'outil dans les études visant à mesurer la puissance militaire des pays sur la scène internationale. Or, les analystes de défense s'entendent pour dire que les données statistiques sur les dépenses militaires sont incomplètes et devraient être interprétées avec circonspection. La comparaison des dépenses militaires, une fois converties en une devise particulière, recèle de nombreuses lacunes. Cependant, elle permet d'éviter bien des difficultés que présente la comparaison du niveau de force des différents pays. Par la première méthode, on peut établir une correspondance relative entre les ressources allouées et déterminer le fardeau militaire qu'un pays doit porter.

La défense nationale n'est qu'un des nombreux objectifs poursuivis par les gouvernements de la planète. Ces derniers se trouvent dans l'obligation d'effectuer certains choix, du fait que les groupes d'intérêts, les électeurs et bien d'autres parties intéressées les pressent d'adopter toutes sortes de plans d'action parfois contradictoires. Pour atteindre les objectifs établis, ils doivent donc prendre des décisions stratégiques et allouer, en conséquence, des ressources qui sont rares, l'aboutissement du cycle budgétaire annuel. Par ailleurs, les affectations à la défense ne sont effectuées qu'une fois réglés les questions d'ordre politique et les problèmes macro et microéconomiques. Cela est évident à deux égards : les dépenses consacrées à la défense illustrent l'engagement national envers les autres pays et les budgets de défense concrétisent les capacités militaires voulues grâce à une allocation appropriée des ressources.

Dans le présent article, nous examinerons les problèmes que pose la comparaison des dépenses militaires entre les pays. Alors que l'importance et la répartition des ressources de défense reposent sur des considérations opérationnelles, la comparaison internationale, elle, s'appuie sur des facteurs économiques, qui retiendront ici notre attention.

Influence de la structure économique nationale

La structure économique peut avoir une grande influence sur le budget militaire. En effet, dans une économie libérale, les prix sont établis en fonction de l'échange volontaire de biens et de services et reflètent généralement le coût d'opportunité de ces derniers. Par contre, dans une économie planifiée ou socialiste, c'est l'État ou la bureaucratie qui fixe, pour une large part, les niveaux de production et le prix des extrants. Ces prix ne représentent donc pas nécessairement la valeur réelle des biens et des services disponibles. Dans le même ordre d'idées, la rémunération et les avantages des militaires sont établis selon un procédé semblable. Dans une telle économie, les prix étant fixés par la structure politique et bureaucratique, le budget de défense s'avère un document artificiel qui ne tient pas toujours compte de la valeur des intrants ni des capacités de défense que ces intrants permettent de produire. Cependant, peu importe le système économique, l'État est généralement le seul acquéreur d'armes militaires. Ce n'est donc pas le marché libre qui en détermine la valeur réelle. Les dépenses militaires sont utiles comme élément de comparaison uniquement si les prix fixés représentent le coût d'opportunité réel ou les capacités militaires produites.

Catégories de dépenses militaires

Les dépenses militaires ne peuvent être comparées que si les éléments qui les composent sont compatibles. Les gouvernements nationaux classent ces dépenses selon les pratiques qu'ils recommandent, les choix qu'ils privilégient et leur situation, et non selon une norme internationale. En 1950, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a proposé une définition universelle des dépenses militaires et présente régulièrement des comparaisons entre les dépenses des États membres. Or, les rapports que ces derniers produisent à l'intention de leurs organes législatifs nationaux diffèrent de ceux, plus officiels, publiés par l'OTAN. C'est parce qu'ils affectent les ressources de défense à des secteurs autres que ceux définis par le Secrétariat de l'OTAN et qu'ils les comptabilisent comme des dépenses liées à la défense. Cette incohérence indique que les États membres appliquent chacun à leur façon la définition adoptée par l'OTAN. Il existe donc une absence d'uniformité entre les structures et entre les composantes du budget de défense dont les analyses comparatives font abstraction. Ainsi, les dépenses militaires

cumulatives d'un État peuvent être surévaluées si ce dernier y inclut les affectations pour la reconstruction d'un pays ou le coût des opérations de recherche et de sauvetage. Inversement, les affectations militaires sont sous-estimées lorsque les investissements pour la défense sont inclus dans le budget des autres ministères.

Taux de change

Pour faciliter la comparaison, les dépenses militaires sont généralement converties en dollars américains, selon le taux de change en vigueur. Or, le taux de change pose plusieurs problèmes et peut avoir une incidence considérable sur les valeurs converties. Bon nombre de pays partent d'un fondement subjectif ou politique pour établir leur taux de change officiel, lequel ne reflète alors pas le taux de change valide du marché. C'est principalement, mais pas exclusivement, le cas des pays dont le système économique ne repose pas sur les forces du marché. Par conséquent, les taux de change ne représentent pas des valeurs adéquates pour la conversion des devises. Des taux de conversion artificiels favorisent la surévaluation des devises, et donc la surestimation des dépenses militaires. C'est pourquoi il faudrait utiliser d'autres méthodes pour estimer avec plus de précision les relations entre les prix pratiqués dans chaque pays.

Dans une économie de marché internationale, les taux de change peuvent subir de légères variations au quotidien et enregistrer des écarts importants sur une période plus longue, par exemple, sur une année. Ainsi, la date à laquelle le taux de change a été établi pourrait avoir une profonde incidence sur les données cumulatives. De plus, les taux de change n'indiquent pas explicitement le pouvoir d'achat d'une devise à l'échelle nationale. Même pour le Canada et les États-Unis, pays dont la structure économique est relativement semblable, le pouvoir d'achat intérieur de chacune des deux devises n'est pas nécessairement équivalent. Les taux de change ne conviennent donc pas toujours comme mesure déflationniste lorsqu'on fait des comparaisons entre les pays.

Les taux de change dans une économie de marché sont, dans une certaine mesure, fonction des données produites par le Bureau national de la statistique. Le produit intérieur brut et les autres données financières pertinentes sont régulièrement publiés par les organismes statistiques gouvernementaux afin de présenter un tableau général de la situation économique de chaque pays. Les étrangers décident d'acheter ou de vendre des devises notamment en examinant les politiques fiscales et monétaires nationales, en mesurant la stabilité économique et politique d'un pays ainsi qu'en étudiant les termes de l'échange. Pour mener cette évaluation, les investisseurs s'inspirent dans une large mesure des statistiques officielles. Cependant, chaque pays procède à sa façon, en appliquant des méthodes plus ou moins complexes ou exactes pour recueillir, évaluer et communiquer les données économiques. Il est donc difficile de faire une vérification indépendante des données cumulatives obtenues.

La dépendance des pays à l'égard du commerce international varie énormément. Les États qui ont su valoriser leur marché intérieur peuvent choisir de lui accorder peu d'importance. En revanche, d'autres pays, tels que le Canada, possèdent une économie fortement dépendante du commerce international. Les forces du marché dans les pays qui, comme la Hollande, sont à la merci des activités commerciales agissent pour faire en sorte que le taux de change reflète sa valeur réelle. Dans le cas d'un État qui entretient des échanges commerciaux limités avec les autres pays, la conversion fondée sur le taux de change officiel risque de biaiser les données comparatives, puisque le commerce international ne constitue qu'une fraction de son économie.

Enfin, la parité des pouvoirs d'achat peut servir à atténuer le choc des fluctuations du taux de change. Cette méthode garantit une certaine équivalence dans le prix des biens et des services entre les pays. Cela revient essentiellement à évaluer les extrants selon des prix uniques. La parité des pouvoirs d'achat comporte ses difficultés, et force est d'admettre que son opération relève parfois plus de l'art que de la science.

Indice des prix

L'indice des prix consiste à calculer la valeur d'un assortiment de produits identiques à deux moments différents dans le temps, puis à mesurer la fluctuation moyenne de leurs prix. La validité de l'indice des prix repose sur l'hypothèse que les marchandises évaluées sont identiques. Si, d'une période à l'autre, des différences techniques ou qualitatives interviennent, la valeur de l'indice est remise en question. L'indice des prix est généralement axé sur le contexte civil. Aussi utilise-t-on souvent l'indice des prix de détail, ou tout autre indice similaire, pour exprimer les dépenses militaires en prix constants.

Cependant, les indices civils reflètent la fluctuation des prix dans l'ensemble de l'économie et, à ce titre, ne sont pas spécifiques au secteur militaire. Les utiliser comme substitut aux indices militaires suppose implicitement que les variables évoluent à un même rythme. Ils ne sont donc pas appliqués pour leur exactitude, mais pour pallier l'absence d'un indice des prix militaires valide.

Quelques pays ont publié un indice des prix du marché militaire. Au Canada, cette responsabilité a incombé à la Direction du budget du ministère de la Défense nationale, plus précisément à la section Finance stratégique et Économie. Le Ministère produit un modèle économique pour mesurer l'incidence de l'inflation sur le pouvoir d'achat du Canada en ce qui concerne les acquisitions militaires. L'élaboration d'une méthodologie distincte et transparente pour établir un tel indice recèle de profondes complications. Au nombre des difficultés figurent le calcul du taux d'amélioration de l'équipement, la croissance de la productivité des effectifs militaires et civils ainsi que la définition de ce qui constitue du matériel militaire dans

les secteurs où les infrastructures technologiques font double emploi. Souvent, le matériel militaire n'a pas de valeur marchande ou alors les biens dont on se sert, comme les chars, sont propres au secteur de la défense. Par ailleurs, bien des produits militaires peuvent être transférés d'un pays à un autre sous forme de don ou dans le cadre d'un programme d'assistance militaire; ils ne sont alors pas comptabilisés dans les budgets ni dans les indices convertis. De plus, étant donné la quantité de produits que les forces armées achètent, il est presque impossible d'établir un prix pour chaque article; il faut alors procéder à un échantillonnage afin de recueillir les données nécessaires à l'évaluation.

Utilisation des prix constants

On utilise souvent les dollars constants pour esquisser la tendance des dépenses militaires. Si l'on veut garantir la pertinence des prix constants, il faut une classification détaillée et cohérente des dépenses militaires, ce qui permettrait de repérer, et de résoudre, les problèmes qui se posent dans chaque catégorie de dépenses. Cependant, une telle classification varie généralement d'un pays à l'autre, et ce, à plusieurs égards. De plus, l'unique combinaison des prix au sein du secteur militaire complique les tentatives de conversion des dépenses militaires en dollars constants. D'autant plus que la structure de coûts des produits militaires évolue constamment, même pendant la période d'évaluation, par exemple, pendant une année. En conséquence, les pondérations par année de référence ne tarderont pas à être désuètes et devront être révisées.

Taux d'inflation intérieur

Le taux d'inflation intérieur pour les produits et les services militaires n'est pas nécessairement le même que celui de l'inflation générale. Plus spécifiquement, le premier a tendance à être plus élevé que le second. Par conséquent, si l'on accroît les budgets de défense uniquement pour compenser l'inflation générale, le pouvoir d'achat dans le domaine militaire connaîtra alors un déclin. Ce rajustement ne sera pas clairement représenté dans les écarts entre les niveaux de dépenses militaires. De la même façon, les taux d'inflation intérieurs varient d'un pays à l'autre et, s'ils ne sont pas corrigés par une variation du taux de change, ils auront une incidence négative sur la comparaison des dépenses militaires entre les pays.

Recrutement et emploi du personnel

Les organisations militaires recrutent leurs effectifs selon deux grandes méthodes : l'enrôlement volontaire et la conscription, ou une combinaison des deux. Chaque méthode a une incidence nettement différente sur le budget de la défense. En effet, pour recruter des volontaires, l'armée doit offrir une rémunération et des avantages intéressants et concurrentiels par rapport au secteur privé, car les deux puisent dans le même bassin de jeunes citoyens. À l'inverse, pour la conscription, l'État sélectionne des candidats qui doivent, pendant une période déterminée, accomplir le service militaire. Dans ce cas, l'armée n'a pas besoin de concurrencer sur le marché du travail pour obtenir de nouveaux effectifs et peut donc maintenir les salaires et les avantages sociaux à un niveau artificiellement bas. Par conséquent, son budget militaire ne reflétera pas cet état de fait. Les coûts liés au personnel, tels qu'ils sont inscrits dans le budget de la défense, seront sous-estimés par rapport aux taux du marché. Cependant, cette situation sera contrebalancée par un certain niveau de charge économique et sociale généré par la conscription. De la même façon, le rapport entre les effectifs militaires à temps plein et les réservistes jouera sur le budget, selon le nombre d'inscrits dans chaque catégorie.

Évolution technologique et âge du stock de capital

Aujourd'hui, l'acquisition de nouvelles armes repose sur des critères qualitatifs et non quantitatifs. Plutôt que d'investir des sommes considérables pour se doter d'une grande quantité d'armes, les ministères de la Défense concentrent maintenant leurs efforts sur le renforcement des capacités. Ils valorisent le perfectionnement du matériel militaire grâce à un important travail de recherche et de développement. Ainsi, les investissements actuels dans la recherche et le développement annoncent clairement des innovations futures. Les dépenses à ce titre peuvent représenter un élément significatif dans le budget des grandes puissances militaires, ce qui traduit le soutien que ces États accordent à leur industrie de défense. Par contre, on peut sous-estimer les efforts de recherche et de développement des plus petits pays, qui bénéficient des transferts technologiques ou qui misent sur l'importation du matériel. On peut affirmer que, par rapport aux programmes de recherche et de développement dans le secteur civil, ceux visant à soutenir les acquisitions militaires sont nettement plus intensifs et connaissent de bons résultats : ils accélèrent le rythme des acquisitions d'armement et ils stimulent les efforts. La présence grandissante de composantes technologiques dans les nouveaux systèmes d'armes a une incidence correspondante sur les coûts.

La capacité militaire d'un pays ne se reflète pas nécessairement dans son budget de défense courant. Dans une large mesure, elle est le produit des budgets précédents. Les systèmes d'armes qui composent l'inventaire et qui ont été acquis dans les années passées n'apparaissent dans les budgets de défense courants qu'à travers les coûts permanents de fonctionnement et d'entretien. En effet, ces coûts augmentent en fonction des effectifs et du volume global des actifs. En somme, il y a une corrélation positive entre les budgets de fonctionnement et d'entretien et les capacités de défense.

Dans les budgets courants, le poste « Acquisition d'immobilisations » a une application limitée lorsqu'on le compare entre les pays. Il annonce tout de même des changements dans les capacités futures. Au cours du dernier

siècle, les avancées dans la technologie des armements ont bouleversé le marché en Occident. Des armes conçues pour être utilisées pendant plusieurs décennies deviennent obsolètes bien avant la fin de leur durée de vie utile, conduisant à une demande d'armes plus modernes et plus coûteuses. En conséquence, l'âge du stock de capital est un indicateur non négligeable de son efficacité sur le champ de bataille. Il faut dire que l'âge et la valeur des armes ne sont pas explicitement représentés dans les budgets ni dans les dépenses réelles. De plus, en raison des caractéristiques propres au secteur de la défense, on peut difficilement prévoir un excès d'offres par rapport à la demande. Il y a par conséquent de fortes possibilités de produire plus d'armes qu'il n'en faut à la société. Le coût d'opportunité de cette surproduction n'apparaît pas clairement dans la comparaison des dépenses militaires des pays.

Conclusion

La comparaison des dépenses militaires entre les pays est un outil qu'on peut utiliser pour tenter de mesurer le fardeau de défense qu'un pays doit porter. Cette technique est importante parce que l'interprétation qu'un État fait des dépenses militaires d'autres pays peut influer sur ses propres dépenses. En d'autres mots, les dépenses militaires ne représentent que la somme des acquisitions d'immobilisations, des coûts de fonctionnement et d'entretien et des coûts liés au personnel. Aux yeux du simple citoyen, il apparaît donc comme un processus simple de comparaison des dépenses militaires entre les pays. Or, de nombreux facteurs pratiques et théoriques rendent une comparaison en profondeur difficile. À l'heure actuelle, le mieux qu'on puisse faire est de procéder à une analyse des données afin de tracer une tendance générale. Grâce à une appréciation des problèmes que ces données soulèvent, comme nous l'avons vu précédemment, l'analyste peut mieux cerner les limites des conclusions obtenues de la manipulation et de la comparaison des dépenses militaires entre les pays.

Le lieutenant-colonel Fetterly, *candidat au doctorat en polémologie au Collège militaire royal du Canada, est directeur des Finances et de l'Établissement des coûts (Stratégie) au Quartier général de la Défense nationale, à Ottawa.*

Défense nationale, photo LV2005-A071, du caporal Serge Gouin

L'exercice *Phoenix Ram*, l'activité d'entraînement interalliés de la brigade la plus importante tenue au Canada depuis 1992, s'est déroulé en 2005, dans le Secteur d'entraînement de Wainwright, en Alberta.

LA BRIGADE D'INSTRUCTION : UNE SOLUTION POUR ATTEINDRE NOTRE OBJECTIF STRATÉGIQUE DE RECRUTEMENT

par le lieutenant-colonel Rob McIlroy

Introduction

À quiconque s'intéresse aux défis de recrutement et de personnel auxquels sont confrontées les Forces canadiennes dans le cadre de leur programme d'expansion, nous recommandons fortement de lire le chapitre de Christopher Ankersen intitulé « The Personnel Challenge in Defence Administration », qui a paru dans *Transforming National Defence Administration*, un ouvrage publié sous la direction de Douglas L. Bland[1]. L'auteur y dresse un bilan exact et sans complaisance de nos récentes tentatives d'expansion, de la situation actuelle ainsi que des problèmes de ressources humaines imminents liés à notre structure et à l'évolution de nos effectifs, autant d'obstacles qui nuiront très certainement à tout projet d'agrandissement. Ankersen détermine quatre enjeux clés et recommande quelques changements d'ordre général susceptibles d'aider les Forces canadiennes à traverser ce contexte difficile. Ses observations sont fondées sur une augmentation relativement modeste du personnel des forces, comparativement au mandat, plus vaste, que lui a confié le gouvernement conservateur actuel. Le présent article entend examiner ces constatations et proposer des moyens pour trouver une solution stratégique à long terme aux difficultés que connaissent depuis longtemps les Forces canadiennes aux points de vue du recrutement, de l'instruction et des relations avec la population. Nous espérons également qu'il suscitera d'autres discussions et qu'il permettra d'engager un débat sur la question.

Les défis

Ankersen relève quatre défis importants qui se posent à toute expansion des forces : la situation actuelle du personnel n'est déjà pas très saine; la population canadienne n'appuiera pas facilement une expansion des forces; l'objectif d'expansion de 8 000 personnes (5 000 membres de la Force régulière) est très ambitieux; et le système actuel de recrutement et d'instruction n'est pas prêt pour une expansion d'une telle ampleur[2]. Toutes ces questions méritent qu'on s'y attarde.

Le fait que la situation actuelle du personnel n'est pas très saine apparaîtra comme une évidence flagrante à quiconque fait partie de la force opérationnelle. Ankersen remarque que les effectifs formés en activité sont demeurés à peu près inchangés malgré des efforts de recrutement et de formation accrus. Cela est attribuable, dans une certaine mesure, à l'évolution de l'effectif actuel et au fait que, à l'heure actuelle, une bonne partie des dirigeants des Forces canadiennes frôlent l'âge de la retraite. Cette situation est aggravée, surtout dans l'Ouest canadien, par une économie très solide et par la demande de gestionnaires compétents qui s'ensuit et qui draine le personnel vers la stabilité qu'offrent un revenu de pension et une deuxième carrière. Ce mouvement de personnel vers la retraite devrait se poursuivre au cours des prochaines années, et c'est une réalité qui, manifestement, devrait être évitée ou atténuée dans la planification de nos ressources humaines[3].

L'idée que la population canadienne n'appuiera pas facilement le recrutement de 5 000 nouveaux membres de la force régulière et encore moins le mandat actuel, qui est près de trois fois supérieur, a quelque chose de décourageant et, à certains égards, semble paradoxale comparativement à la situation qui avait cours il y a une trentaine d'années sur le plan des effectifs. À l'époque, même si notre effectif représentait près du double de ce qu'il est actuellement et si la population était largement inférieure aux 33 millions de Canadiens d'aujourd'hui, nous parvenions à combler les besoins liés à la structure des forces[4]. Ankersen souligne que la situation démographique nationale a changé, mais que, surtout, la portion de la population dont dépend notre recrutement est peu intéressée par les Forces canadiennes. Quant aux Canadiens qui démontrent un quelconque intérêt, la moitié d'entre eux serait plus susceptible d'« essayer » la réserve plutôt que la force régulière. La publicité a une incidence limitée sur cet état de fait, ce qui indique la nécessité non seulement de trouver d'autres moyens pour attirer des recrues potentielles, mais également de mieux nous vendre au public canadien et d'établir de meilleures relations avec lui[5]. Cette distance qui nous sépare de la population avait été soulignée par le chef d'état-major de la Défense dans un article paru en mars 2006 : « Nous sortons d'une décennie de noirceur. Nous avons été désavoués, abandonnés et rejetés par la population canadienne. Les Canadiens doivent prendre en charge la chose militaire et s'y intéresser davantage[6]. »

L'objectif d'accroître l'effectif en activité des Forces canadiennes, peu importe dans quelle mesure, est ambitieux si on ne s'accorde pas suffisamment de temps pour le réaliser. Les départs naturels créent à eux seuls un fardeau supplémentaire à tous les niveaux du leadership. Les fluctuations démographiques et les mouvements de personnel qui en résultent révèlent des erreurs passées dans nos politiques de recrutement, de formation et de ressources humaines. Comme le souligne Ankersen, le modèle de recrutement qui vise à combler les départs ne fonctionne pas parce qu'il place les Forces canadiennes – la force régulière comme la force de réserve – dans une position réactive, où elles tentent par tous les moyens de rattraper le manque de personnel. Ce retard à combler est amplifié par la structure actuelle des ressources humaines[7].

Selon Ankersen, le système des ressources humaines en place dans les Forces canadiennes n'est pas prêt pour une

expansion. Les besoins de recrutement seront immenses et exigeront un doublement des capacités actuelles. Un système d'instruction en sous-effectif entraîne des retards dans les programmes de formation, ce qui indispose les nouveaux soldats et les nouveaux officiers et menace d'affaiblir les modestes gains réalisés jusqu'ici. Ankersen fait remarquer avec justesse que « le système de recrutement et d'instruction doit être refait en entier », mais il indique également que nous devons adopter une approche stratégique et éviter les solutions rapides qui mèneront inévitablement à d'autres problèmes de ressources humaines à long terme[5].

Dans l'ensemble, Ankersen désigne « le temps et l'argent » comme étant les deux principaux facteurs de changement et il poursuit avec les recommandations suivantes. D'abord, nous devons changer radicalement la façon dont nous nous acquittons du recrutement et de l'instruction. Pour ce faire, nous devons éviter les mesures ponctuelles ainsi que les approches uniformisées. Il reconnaît en outre la nécessité d'augmenter le personnel affecté aux établissements d'instruction. Finalement, il souligne le besoin d'examiner des solutions originales. C'est en réponse à cette dernière suggestion que je présenterai maintenant le concept de la brigade d'instruction[6].

Le concept de la brigade d'instruction : pour cesser de nager à contre-courant

J'ai tenu compte, dans l'élaboration de ce concept, des observations qui précèdent et de quelques autres principes de mon cru. D'une manière générale, je considère que, à force de vouloir combler les départs, nous sommes allés à l'encontre de la fidélisation de nos ressources humaines et nous avons sans cesse été forcés à réagir au manque de personnel et à poursuivre des objectifs hors d'atteinte. Je crois qu'il faut nous rendre plus visibles aux yeux du public canadien en adoptant un modèle d'instruction fondé sur un achalandage plus élevé et sur l'acceptation du taux d'attrition. En fait, nous devons apprendre à profiter de la réduction naturelle des effectifs. J'estime également qu'il faut tenir compte des réalités suivantes :

- Le problème touche la force régulière autant que la force de réserve et, par conséquent, il nous faut une approche qui serait applicable à l'échelle des Forces canadiennes et qui tirerait parti des atouts des deux forces.
- Nous devons approfondir nos relations avec les Canadiens; dans une perspective à long terme, plus il y aura de gens qui vivront une expérience positive avec les Forces canadiennes, plus celles-ci seront susceptibles de s'attirer le soutien du public dans l'avenir.
- Si nos politiques et nos approches peuvent être perçues comme profitant à l'ensemble de la société, elles seront plus faciles à défendre pour les politiciens et à appuyer pour le public canadien.
- Nous devons mettre au point une structure qui soit valable à long terme et, si possible, à l'abri des fluctuations du personnel. Le personnel et l'infrastructure doivent être en place pour que la formation des nouvelles recrues soit une expérience positive et pour réduire le fardeau des missions imposé aux formations opérationnelles.

Le concept de la brigade d'instruction consiste à assurer le recrutement et l'instruction des membres de la force régulière et des réservistes en tirant avantage des liens solides que la réserve entretient avec le reste de la société. La structure d'instruction actuelle de l'armée serait élargie pour répondre aux besoins d'un programme de formation plus ambitieux. Il y aurait au total quatre brigades d'instruction dans tout le Canada. Bien que mon exemple soit axé sur l'armée, le concept peut être appliqué à un plan d'entraînement unifié pour la marine et l'aviation.

Le public cible pour ce concept et, en fait, pour l'ensemble de la réserve serait la population étudiante du Canada. C'est elle qui peut le mieux répondre aux besoins actuels de la force régulière vu la durée de la formation. Dans l'ensemble, le concept garantirait aux recrues un emploi pendant deux étés dans le cadre d'un programme incluant un entraînement militaire de base, puis une formation sur les normes de la force régulière (aujourd'hui les normes de l'armée) pour les métiers de combat, les forces d'appui au combat ou les services de soutien logistique. Les participants au programme de formation seraient recrutés dans la réserve et suivraient obligatoirement un régime d'entraînement au sein de leur unité d'appartenance pendant l'année intermédiaire de la période d'instruction. À la fin du deuxième été, ils formeraient un groupe qualifié soit dans le cadre d'un entraînement d'été offert dans la réserve, soit dans le cadre d'une formation prévue au Centre canadien d'entraînement aux manœuvres. Après avoir réussi le programme et avoir satisfait aux exigences de leur contrat, ils recevraient une prime d'achèvement en argent et se verraient offrir immédiatement un poste dans la réserve ou dans la force régulière; ce poste serait attribué au mérite et en fonction des disponibilités. La brigade d'instruction servirait de système distinct pour fournir des soldats à l'armée régulière et à la réserve au Canada.

Essentiellement, une fois le rythme de croisière atteint, le nombre d'inscriptions prévu à ce programme serait supérieur aux besoins de recrutement de la force régulière et de la force

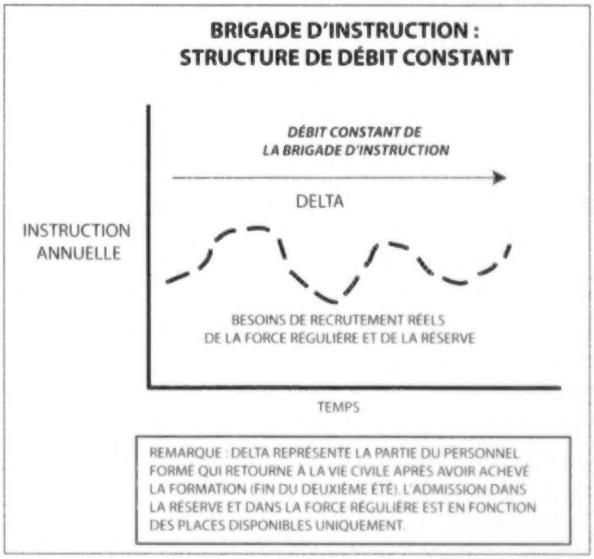


Figure 1

de réserve. On éviterait ainsi que du personnel qualifié soit détourné de la réserve vers la force régulière, comme cela s'est déjà produit dans le cadre notamment du Programme d'instruction et d'emploi pour les jeunes[10]. L'instruction de base des soldats serait la même pour les deux forces, mais le reste du programme offert aux réservistes pourrait demeurer inchangé. Les bases qui seraient investies de ce nouveau mandat d'entraînement (Wainwright, Meaford, Valcartier et Gagetown) serviraient également à des fins de mobilisation et au dépôt de matériel et pourraient aussi être utilisées comme zones de transit pour appuyer des opérations régionales et nationales comme celle qui fut mise sur pied à l'occasion de l'ouragan Katrina.

La clé de ce concept consiste à obtenir le nombre de recrues nécessaire pour répondre à nos besoins. Les moyens pour y parvenir peuvent prendre plusieurs formes, mais ils seraient essentiellement de nature financière. Comme nous l'avons mentionné précédemment, on aurait recours à une prime d'achèvement, qui pourrait être un avantage financier imposable ou non imposable. Une autre solution serait d'accorder un crédit non remboursable pour les droits de scolarité. La valeur de ce crédit serait supérieure à celle de l'avantage financier et encouragerait les recrues à suivre et à terminer un programme d'éducation. Parmi les autres mesures d'encouragement, une subvention par personne pourrait être accordée aux établissements d'enseignement qui accueillent des participants au programme (que ce soit une école secondaire, un collège ou une université). Dans le cas des étudiants mineurs, un crédit d'impôt pourrait être versé aux parents ou aux tuteurs. Grâce à de telles mesures, la responsabilité de la publicité ne reviendrait plus uniquement aux Forces canadiennes mais aussi à d'autres organismes, tels que les conseils scolaires et, de façon détournée, Revenu Canada. Espérons que ces programmes d'encouragement, joints à la possibilité d'acquérir des compétences et d'obtenir un emploi immédiat, attireront plus de candidats au programme que ce à quoi on assiste actuellement. Le bouche-à-oreille devrait faire le reste du travail.

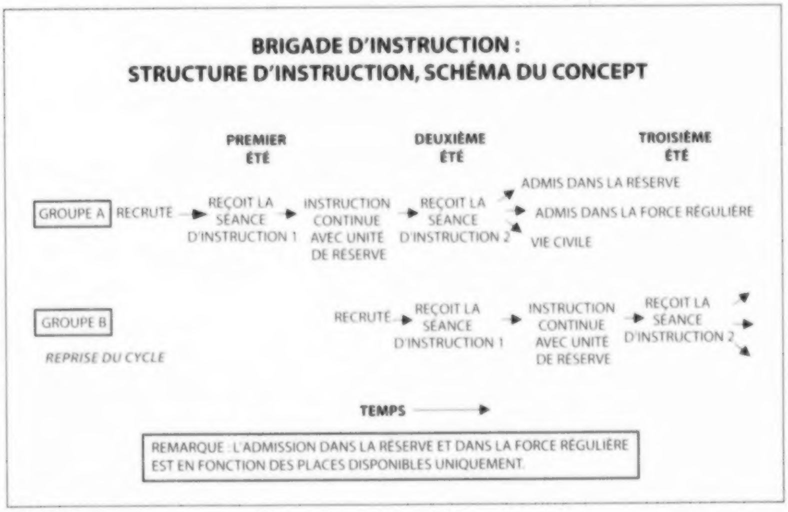


Figure 2

Au bout du compte, l'objectif visé serait la création d'un système d'instruction stable, bien encadré et capable de combler bien plus que les besoins de recrutement réels de la force régulière et de la force de réserve.

Une fois fixé le niveau d'achalandage souhaité ou, à tout le moins, le niveau qui servirait de point de référence, une structure d'instruction pourrait être mise sur pied afin de satisfaire aux besoins de formation. Celle-ci serait composée principalement de membres de la force régulière et compterait aussi un certain nombre de réservistes et pourquoi pas des civils à contrat[11]. Entre les séances d'instruction données durant l'été, l'organisation pourrait assurer l'entraînement de l'armée régulière afin d'aider la force opérationnelle dans ses efforts de recrutement et de formation, ce qui ralentirait le rythme opérationnel. La brigade d'instruction offrirait également un peu de répit aux personnes qui possèdent des compétences utiles, mais qui ont aussi besoin de déserter pour un temps les innombrables opérations des formations de brigade de notre armée.

Les changements nécessaires

Pour que ce concept devienne réalité, divers changements s'imposent dans la façon dont nous nous acquittons de nos tâches. Des transformations structurelles radicales seraient nécessaires, notamment la mise en place de nouvelles infrastructures et l'acquisition de matériel de soutien destiné aux brigades d'instruction. Un parc de matériel suffisamment équipé pour répondre aux besoins des établissements d'instruction serait également requis. Il est essentiel que ces organisations soient bien appuyées, puisqu'elles auront une incidence directe sur la fidélisation du personnel qualifié dans la force régulière ou dans la réserve.

Des changements devront aussi être apportés aux politiques de dotation et de gestion du personnel. Par exemple, si les besoins de recrutement sont établis à 5 000 personnes par année, le système devrait donc être conçu, possiblement, pour accueillir 8 000 recrues par année ou 2 000 personnes par brigade d'instruction. Comme le concept couvre deux périodes d'entraînement durant l'été, chaque établissement d'instruction devra être en mesure de former 4 000 personnes, donc 16 000 personnes à l'échelle nationale. Cela signifie une augmentation considérable du personnel d'encadrement, peut-être autour de 600 postes de leadership. Il faudra également simplifier les processus de recrutement si l'on veut atteindre les objectifs quantitatifs visés.

En outre, certaines politiques en matière d'instruction devront être examinées. Il faudra peut-être simplifier les exigences de formation de la force régulière afin que les brigades d'instruction respectent les mêmes normes, qui seront probablement limitées à un

maximum de 24 semaines d'entraînement (12 semaines chaque été). Ce temps d'apprentissage pourrait être enrichi, dans une certaine mesure, par une formation continue de classe A, qui serait donnée au sein de l'unité de réserve pendant l'année intermédiaire de la période de formation. Il faudra sans doute ajouter du personnel à temps plein aux unités de réserve pour pouvoir administrer et former cette clientèle plus nombreuse.

Les retombées positives

Ce concept offre des retombées positives indéniables, dont certaines ont déjà été présentées. La structure prévue s'appuierait sur les liens solides que la réserve entretient avec les Canadiens afin d'augmenter les chances d'attirer le nombre de recrues nécessaire. Elle tirerait également profit d'une organisation d'instruction formée essentiellement de personnel à temps plein qui assurerait l'uniformité des normes d'instruction à l'échelle du pays, tant pour la force régulière que pour la réserve. Une fois le rythme de croisière atteint, nous pourrons cesser de nous fixer des objectifs de recrutement impossibles, puisque le nombre de recrues qualifiées comblerait amplement le manque de personnel de la force régulière et de la réserve réunies. Un établissement d'instruction bien pourvu en ressources humaines permettrait également de réduire le fardeau des missions opérationnelles et fournirait une aide de base pour parfaire les compétences de la force régulière entre les périodes d'entraînement d'été, ce qui contribuerait à réduire la cadence opérationnelle. De plus, les nouvelles bases d'entraînement pourraient être utilisées à des fins de mobilisation et pourraient aussi servir de dépôts de matériel et d'hébergement d'urgence en cas de catastrophe régionale ou nationale.

Mais surtout, le concept propose une solution stratégique à long terme pour aider les Forces canadiennes à entretenir des relations avec les Canadiens. Il permettrait d'augmenter de façon considérable notre capacité de mobilisation du personnel. Les recrues qui quitteraient la force régulière ou la réserve à la fin de la période d'instruction seraient néanmoins beaucoup mieux informées à propos des Forces canadiennes. Le programme aurait des répercussions durables pour notre société en raison de l'influence positive exercée sur le développement de ces jeunes Canadiens. La population en général en retirerait des avantages sous forme de soutien financier, qui servirait directement ou indirectement à l'éducation et à la formation au Canada. Bref, le programme devrait, en principe, recevoir un accueil enthousiaste de la part des provinces et de l'ensemble de la population.

Conclusion

Le concept de la brigade d'instruction n'est pas une solution facile; il a plutôt été conçu pour offrir une solution stratégique à long terme aux lacunes observées dans le recrutement et l'instruction des Forces canadiennes. De façon générale, quatre brigades d'instruction seraient établies au Canada pour satisfaire aux besoins accrus de l'armée. La nouvelle structure ou le nouveau modèle d'instruction qui serait créé se fonderait sur un achalandage plus élevé et sur une plus grande rotation des recrues, ce qui augmenterait considérablement la visibilité des Forces canadiennes. Visant comme première clientèle les élèves ou toute autre personne à qui la durée de la formation conviendrait, le programme de formation serait structuré de façon à pouvoir garantir aux inscrits un emploi pendant deux étés consécutifs, ce qui permettrait d'offrir une instruction uniforme dans l'ensemble de l'armée. Les recrues seraient intégrées dans la réserve pendant l'année intermédiaire. Des avantages financiers, sous forme de primes d'achèvement, constitueraient la méthode privilégiée pour attirer et maintenir les recrues dans le système. Des subventions par personne et des crédits d'impôt versés aux organisations engagées dans le programme viendraient appuyer le recrutement et feraient œuvre de publicité.

Le programme proposé ici a pour but d'aborder de front les problèmes relevés par Christopher Ankersen dans *The Personnel Challenge in Defence Administration*. Il est conçu pour tirer profit des atouts de la force régulière et de la force de réserve au sein d'une structure de recrutement et d'instruction intégrée. Le nouveau modèle d'instruction permettrait un taux de roulement prévisible des recrues, qui serait à l'abri des fluctuations annuelles du personnel de la force régulière et de la réserve. Stable et bien encadré, il produirait des soldats qualifiés, ce qui aurait pour effet de réduire le fardeau des missions et la cadence opérationnelle dans toute l'armée. Enfin, le système est conçu dans le but exprès de resserrer nos liens avec la société canadienne et d'assurer, d'un point de vue stratégique, la viabilité à long terme des Forces canadiennes aux yeux du grand public.

Le lieutenant-colonel McIlroy *est officier supérieur d'état-major à la Direction de la doctrine de la Force terrestre, Système de la doctrine et de l'instruction, à Kingston, en Ontario.*

NOTES

1. Christopher Ankersen, « The Personnel Challenge in Defence Administration », dans Douglas L. Bland (dir.), *Transforming National Defence Administration*, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University, 2005, p. 31- 44.
2. Ankersen, p. 32.
3. Ankersen, p. 32 et p. 35.
4. Données de recensement tirées du site Web de Statistique Canada : <http://www40.statcan.ca/l02/cst01/demo02_f.htm> et <http://www12.statcan.ca/francais/census01/home/index.cfm>.
5. Ankersen, p. 37-38.
6. Fred Lum, « Gen. Hillier Speaks to the Globe on Afghanistan », *The Globe and Mail*, le 3 mars 2006, <http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20060302.whilliertrans0303/BNStory/Front>.
7. Ankersen, p. 39.
8. Ankersen, p. 42.
9. Ankersen, p. 41 et p. 43-44.
10. Ce programme d'emploi avait pour but d'attirer du personnel dans la force de réserve au cours des années 1980. Il offrait un emploi d'un an à temps plein et permettait d'acquérir les compétences requises dans la force régulière avant le retour à la réserve. La majeure partie du personnel choisissait de demeurer dans la force régulière à la fin du contrat, ce qui présentait peu d'avantages pour la réserve.
11. Ankersen, p. 44.

OPINIONS

ÉLABORER UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ À L'ÈRE DE L'INTÉGRATION DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

par le capitaine de vaisseau Peter Avis

Introduction

Lorsque le document intitulé *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale* a été rendu public par le gouvernement en avril 2004, les auteurs l'ont présenté comme « un cadre stratégique et un plan d'action », et non comme une stratégie de sécurité nationale. En fait, le gouvernement canadien ne voit pas l'urgence d'élaborer une telle stratégie, préférant, semble-t-il, laisser aux Américains le soin de s'en occuper... au nom de toute l'Amérique du Nord.

Cependant, la politique de sécurité nationale exige des instances interministérielles fédérales qu'elles élaborent et adoptent un certain nombre de *stratégies* officielles dans des « domaines stratégiques essentiels », déterminés par les différents chapitres du document. Entre autres, l'accent est mis sur la protection de l'infrastructure critique, la sécurité informatique et l'immunisation. De plus, la politique met en lumière la nécessité de créer une stratégie générale de sécurité des transports, qui est justement en train de prendre forme.

Fait encourageant, le gouvernement canadien a amorcé la conception d'une stratégie nationale. Même si la politique de sécurité nationale n'est pas une stratégie proprement dite, elle propose toutefois des lignes de pensée et des orientations stratégiques, en particulier dans les deux premiers chapitres. Il importe donc de faire le point et d'approfondir (ou de découvrir) ce que la stratégie signifie réellement dans un contexte d'intégration des activités gouvernementales. C'est pourquoi nous devons nous poser la question suivante : Comment pouvons-nous rendre plus efficace la formulation de politiques de haut niveau – que nous appelons « stratégies » – au moment où, collectivement, nous sommes à créer le processus lui-même?

La définition de stratégie

Le gouvernement des États-Unis a passé un temps précieux à mettre au point le concept de stratégie moderne. Le U.S. Army War College constitue en ce sens un excellent point de départ. Dans son article intitulé « Towards a Theory of Strategy », Richard Yarger décortique ce concept un peu ampoulé en composantes de base afin de faciliter la tâche aux futurs stratèges.

> « La stratégie est l'usage des instruments du pouvoir (politique, diplomatique, économique, militaire et informationnel) dans le but d'atteindre les objectifs politiques de l'État, en coopération ou en concurrence avec d'autres acteurs qui poursuivent leurs propres objectifs. »

Toujours selon Yarger, le terme *stratégie* est souvent employé à mauvais escient pour désigner un plan, un concept, une ligne de conduite, le « contour » d'une orientation à suivre. Il n'en est rien. « La stratégie est, fondamentalement, un choix; elle est l'expression d'une préférence quant à une condition ou un état futur. » Elle repose sur une vision de l'état final que l'on espère atteindre. *Détaillée*, préventive et hiérarchique, la stratégie *donne une orientation* et traduit une finalité politique fondée sur les intérêts nationaux.

> « Les intérêts représentent les états finaux escomptés – la survie, le bien-être économique et les convictions nationales, par exemple. Les instruments du pouvoir sont les ressources que l'on utilise pour promouvoir ou défendre les intérêts nationaux. La stratégie est la poursuite, la protection ou la défense de ces intérêts au moyen des instruments du pouvoir. »

Brian Jenkins, de la RAND Corporation, a proposé une définition plus fonctionnelle (et peut-être plus bureaucratique) lors d'un atelier sur la sécurité des transports, organisé par Transport Canada en avril 2005 : « La stratégie est l'art de savoir affecter des ressources gouvernementales limitées en fonction des intérêts nationaux. » Pour Jenkins, l'importance de la stratégie réside dans le fait qu'elle établit les priorités et qu'elle respecte l'engagement continu de l'État à répartir les ressources de façon rationnelle. Les plans d'acquisition à long terme seraient donc une forme de stratégie.

Dans le contexte canadien, les stratégies nationales qui s'inscrivent dans le cadre de la politique de sécurité nationale, notamment la stratégie nationale de sécurité maritime et la stratégie de sécurité des transports, doivent d'abord et avant tout être *détaillées*. Pour répartir judicieusement les ressources publiques déjà limitées, le gouvernement du Canada doit définir clairement l'état final qu'il souhaite atteindre en tenant compte des intérêts nationaux. Il doit en outre se fixer des objectifs nationaux tout en maintenant un équilibre entre les besoins, souvent concurrents, des instruments du pouvoir, c'est-à-dire les piliers de la société canadienne (qui correspondent *grosso modo* aux principaux comités du Cabinet). Ce sont les affaires sociales, les affaires économiques, les affaires environnementales, les affaires internationales, la sécurité et

la défense. L'élaboration d'une stratégie nationale exige de mener des discussions et de concilier des intérêts parfois incompatibles afin de partir des mêmes bases pour définir clairement l'orientation stratégique à suivre. Par exemple, une stratégie nationale de sécurité maritime établirait les objectifs des différents ministères au terme de débats avec les autres piliers du pouvoir et retiendrait les concepts qui seraient soutenus par les ressources affectées à la sécurité maritime nationale. Examinons maintenant une méthode d'élaboration éprouvée pour montrer la pertinence d'une telle démarche.

L'élaboration de politiques : visions fragmentées

Avant que la politique de sécurité nationale n'entre en vigueur, les politiques de sécurité ne reposaient pas sur une orientation stratégique nationale. Les ministères s'appuyaient alors sur les fonctions gouvernementales qui se sont imposées durant la guerre froide, des modèles organisationnels calqués sur des secteurs gouvernementaux hautement cloisonnés. Ils ont adopté une culture qui les confinait dans leur mandat et qui a conditionné leur perception du monde extérieur. Menacés par le terrorisme stratégique, les problèmes dans le domaine de la santé et l'évolution des phénomènes météorologiques, les ministères ont dû redéfinir leurs relations pour pouvoir atteindre leurs objectifs. C'est là le premier pas vers l'adoption d'une nouvelle orientation stratégique, qui tient compte de l'ensemble des intérêts nationaux.

La sécurité des transports maritimes est l'exemple parfait pour illustrer comment une politique gouvernementale peut être mise en place dans le contexte de l'après-11 septembre. En effet, à la suite des événements du 11 septembre 2001, les autorités canadiennes ont mis sur pied un groupe de travail chargé d'établir une politique de sécurité maritime. Après avoir passé plusieurs mois à débattre la question et à faire l'analyse comparative des cultures organisationnelles, le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, qui relevait du ministère des Transports, s'est mis à l'œuvre. Suivant une démarche intégrée, il a entrepris d'analyser l'environnement maritime canadien dans le contexte du terrorisme stratégique. Même si la sécurité des transports était la grande préoccupation du Groupe de travail, les politiques qu'il a fini par formuler sont exhaustives et pertinentes sur le plan stratégique. Le Groupe de travail s'est particulièrement distingué en élaborant la matrice de gestion des risques, qui répartit sous forme de cercles de vulnérabilité les différentes activités de sécurité maritime, dont les principales sont la vigilance dans le secteur maritime, la collaboration, la protection et la capacité d'intervention.

Ces activités peuvent se dérouler simultanément dans toutes les zones géographiques qu'un pays est censé protéger pour assurer la sécurité maritime. Elles s'appliquent aussi bien aux navires, aux ports d'attache, aux ports étrangers, aux plates-formes en mer, aux eaux intérieures et aux eaux internationales qu'à tous les secteurs de l'environnement maritime qui *font partie d'un pays* ou qui lui *sont rattachés*. Ces activités comprennent également le réseau intermodal des transports et les liens informatiques.

Les responsables se sont largement inspirés de la matrice de gestion des risques, un outil remarquable, pour préparer plusieurs mémoires au Cabinet, dans lesquels ils réclamaient des ressources considérables pour mener, dans les divers cercles de vulnérabilité, des activités importantes destinées à améliorer la sécurité maritime. Cet exercice a permis de mettre en lumière quelques grandes priorités stratégiques, notamment la nécessité de protéger le périmètre maritime, les infrastructures et les eaux intérieures ainsi que les voies navigables de l'Arctique.

Toutefois, comme on l'a vu dans les paragraphes précédents, la démarche susmentionnée, quoique excellente, *ne conduit pas à une stratégie*. Malgré la validité et la pertinence des résultats obtenus et l'intégralité de l'approche dans le contexte maritime, la politique qui s'en dégage ne s'inscrit pas dans le cadre stratégique national, lequel exige d'harmoniser les objectifs concurrents des divers piliers de la société canadienne.

L'élaboration d'une stratégie nationale

Partant toujours de l'exemple du secteur maritime, mettons-nous dans la peau des décideurs ayant reçu le mandat de concevoir une stratégie canadienne de sécurité des transports. Ils doivent faire fond sur le travail déjà accompli pour orienter les *interactions* et les *échanges* avec les représentants des autres piliers de la société. Pour que la politique de sécurité maritime s'apparente à une stratégie, *il faut superposer la matrice des six piliers de la société à la matrice de gestion des risques dans la perspective de formuler une politique de transport maritime*. La stratégie ne peut voir le jour que dans le cadre d'une démarche élaborée, fondée sur une connaissance approfondie de tout le contexte stratégique.

Vérifions maintenant la pertinence de notre affirmation sur le plan stratégique. Une future politique nationale de transport maritime pourrait prévoir l'affectation de ressources à la protection du passage du Nord-Ouest et ainsi asseoir la souveraineté du Canada dans la région. Cette considération stratégique s'imposera vraisemblablement étant donné que les changements climatiques auront pour effet de prolonger la saison de navigation. Le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, par sa nature, sera donc le théâtre de débats et d'échanges entre *les différents ministères*, mais ne bénéficiera ni d'une vue d'ensemble ni des pouvoirs requis pour faire converger les objectifs de nature *stratégique*. La démarche idéale consisterait à mettre sur la table les préoccupations de chaque pilier stratégique et à les examiner minutieusement pour ensuite évaluer et régler la question dans l'intérêt national.

Nous présumons que ceux qui s'intéressent à l'aspect *économique* voudront protéger la souveraineté dans le passage du Nord-Ouest, mesure qui, au point de vue régional et

financier, améliorerait les perspectives économiques que le gouvernement a établies pour le Nord. Par contre, les promoteurs de l'aspect *environnemental* se préoccuperaient davantage des risques de pollution, de l'affaissement des stocks de poisson, du déclin des espèces sauvages et de la déstabilisation du fragile équilibre naturel de l'Arctique. Les tenants de l'aspect *sociétal*, quant à eux, s'intéresseraient aux répercussions d'une telle mesure sur la culture et les collectivités autochtones. Pour leur part, les partisans de la *défense* s'inquiéteraient des ressources et des effectifs qu'il faudrait mobiliser et proposeraient probablement la collecte de données géographiques exactes sur lesquelles s'appuyerait la stratégie de gestion à long terme. Enfin, ceux qui ont à cœur la *diplomatie internationale* estimeraient essentiel de mener une analyse approfondie afin de bien comprendre le droit maritime et les traités internationaux, étant donné que le contrôle de l'Arctique pourrait être à l'origine de six conflits internationaux.

La première étape à suivre pour établir une stratégie pertinente dans cette région consisterait peut-être à remanier les lois internationales de sorte qu'elles établissent avec précision les conditions requises pour maintenir des mesures de sécurité à long terme. *Il convient de souligner que la stratégie qui fera converger toutes ces perspectives devra émaner d'un organe permanent œuvrant dans les hautes sphères de la fonction publique.* Les hauts fonctionnaires des ministères et des organismes centraux devront prendre part aux débats et tenir compte de tous ces facteurs. Le milieu universitaire et le secteur privé devraient également participer aux discussions.

L'exemple des Pays-Bas

Les Pays-Bas ont entrepris une démarche de ce genre, sous forme de projet de collaboration au niveau stratégique. De nombreuses questions, notamment celles liées aux frontières, aux quotas de pêche et aux voies de navigation, relèvent d'organisations internationales et échappent donc au contrôle direct du gouvernement néerlandais. Cependant, lorsque celui-ci doit concilier des intérêts stratégiques et politiques contradictoires, que ce soit sur le plan de l'environnement, de l'économie, de la sécurité ou de la société, il peut s'en remettre au comité international de délibérations sur la gouvernance de la mer du Nord. Ce comité examine périodiquement les politiques, les stratégies de gestion, les lois, les permis et tout autre instrument semblable utilisé à l'échelle internationale, ministérielle ou opérationnelle dans le but d'instaurer un régime de gestion coopérative intégrée.

Ce travail de collaboration s'est révélé un succès au point de vue stratégique. Sa réussite s'explique par le fait que les Pays-Bas ont fourni à un organe influent, qui n'est pas un comité du Conseil des ministres, les outils et les pouvoirs dont il a besoin pour négocier les décisions nationales et défendre les intérêts stratégiques du pays dans les forums à grande échelle. Affranchi des contraintes de temps imposées au Cabinet, ce comité permanent réunit les décideurs de tous les ministères pour examiner les lois et les lignes de conduite dans un environnement complexe caractérisé par le chevauchement des intérêts politiques. Depuis 25 ans, ce groupe permet aux Pays-Bas de présenter une position structurée et unifiée dans les forums internationaux. Les succès remportés dans l'interprétation des frontières maritimes des Pays-Bas et des voies de navigation témoignent de la pertinence de ce comité.

En harmonisant les diverses perspectives auxquelles se rallient les tenants du pouvoir national, les Pays-Bas ont réussi à créer un organisme véritablement stratégique capable de formuler une stratégie de sécurité maritime. De cette façon, les ressources gouvernementales limitées pourront être affectées de façon rationnelle, en fonction des intérêts nationaux. Une version canadienne du comité néerlandais permettrait à notre pays de présenter un point de vue unifié sur les questions de gouvernance entre les États, notamment dans l'Arctique canadien en pleine mutation.

Conclusion

La politique de sécurité nationale a conduit à l'élaboration de stratégies nationales dans les divers secteurs de l'administration fédérale canadienne. La formulation âprement disputée de la stratégie de sécurité des transports n'est qu'un exemple parmi d'autres. Si l'on veut mettre de l'avant une perspective *générale* indispensable à la pensée stratégique, il faudra mettre de côté les prismes traditionnels ou les cloisonnements ministériels pour laisser le champ libre à des groupes interministériels de réflexion stratégique de haut niveau. Ces groupes s'emploieraient à définir les priorités gouvernementales, permettant ainsi de respecter l'engagement continu de l'État à assurer la juste répartition des ressources à long terme. À cet égard, le comité international de délibérations sur la gouvernance de la mer du Nord, organisme de planification stratégique des Pays-Bas, peut être considéré comme un modèle exemplaire dont le Canada pourrait s'inspirer.

Fondamentalement, il faudra tôt ou tard renoncer à cette vision unidimensionnelle du monde, où seules les préoccupations des ministères sont considérées, afin d'adopter une perspective plurielle, fondement obligé de toute stratégie digne de ce nom. Cette nouvelle orientation exigera de tous les ministères qu'ils acquièrent une culture de partage de l'information. Il faudra également amener les universitaires et les professionnels du secteur privé à prendre part à ces débats multidisciplinaires. Ce n'est qu'en trouvant le juste équilibre entre les intérêts nationaux et ceux des piliers de la société que les planificateurs stratégiques du Canada parviendront à établir un processus optimal et à créer une stratégie nationale utile et durable dont nos dirigeants se serviront pour faire évoluer le Canada dans l'univers complexe de la postmodernité.

Le capitaine de vaisseau Peter Avis *occupe le poste de directeur général des besoins à l'État-major interarmées stratégique à Ottawa.*

OPINIONS

POURQUOI PERPÉTUER LE MYTHE?

par Sean M. Maloney

Je refais surface un peu malgré moi, mais je ne puis rester silencieux devant le débat qui se poursuit au sujet du rôle du Canada dans les opérations de maintien de la paix.

Depuis 1998, je m'évertue à démontrer dans mes écrits la fausseté des interprétations que certains font des engagements passés du Canada dans le domaine du maintien de la paix pour justifier des politiques trompeuses, voire dangereuses. Je ne cesse d'affirmer qu'une analyse pointilleuse des faits historiques contredirait ces interprétations et exposerait plutôt une pensée canadienne plus mûre.

Le principal ouvrage que j'ai publié en 2002 dans ce domaine, *Canada and UN Peacekeeping: Cold War by Other Means, 1945-1970*, a été en fait rédigé entre 1998 et 2000, pendant que se déroulait la campagne du Kosovo. Cette campagne aurait dû river leur clou aux mordus de la « puissance souple », aux inconditionnels des Nations Unies ainsi qu'à leurs adeptes du milieu universitaire. Une étude que j'ai réalisée en 2000 pour le compte de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) avait notamment pour but de revoir la terminologie que l'on utilisait (ou dont on abusait) pour décrire les opérations militaires canadiennes au début des années 1990. À cette époque, nous sommes passés des interventions armées menées pour des motifs humanitaires à des opérations de stabilisation, celles-ci se distinguant de la mission d'interposition et de maintien de la paix, terme orwellien utilisé pour parler de l'« imposition de la paix ».

J'ai publié deux articles dans la revue *Policy Options* en 2001-2002, où je me suis intéressé aux problèmes soulevés par une politique canadienne de sécurité qui serait fondée sur les valeurs plutôt que sur les intérêts. Cependant, les deux articles avaient été rédigés avant les attentats du 11 septembre 2001. Dans un autre article paru en septembre 2005 dans la même revue, j'ai déclaré, d'un ton moqueur, que le concept du maintien de la paix qui avait cours au temps de la guerre froide n'avait plus sa place comme fondement de la politique canadienne, et je me suis prononcé plutôt en faveur d'un élargissement des opérations pour y inclure la contre-insurrection.

C'est avec une certaine satisfaction que j'ai vu ces idées reprises à leur compte par les auteurs de l'*Énoncé de politique internationale du Canada* publié à l'automne 2005 ainsi que par des auteurs à succès comme le journaliste Andrew Cohen (*While Canada Slept*, publié en 2004) et l'historien de renommée Jack Granatstein (*Who Killed the Canadian Military?* et *Whose War Is It?*, parus respectivement en 2004 et 2006). Je suis honoré de voir mon travail filtré à travers ces prismes pour atteindre un public plus large, car ces auteurs parviennent à captiver un grand auditoire, ce qui n'est pas mon cas. Nous assistons à l'apparition d'une nouvelle maturité dans l'analyse de la politique internationale canadienne.

Cependant, depuis la publication des articles de Walter Dorn (*Peacekeeping: Then, Now and Always*, 2006), d'Eric Wagner (*The Peaceable Kingdom? The National Myth of Canadian Peacekeeping and the Cold War*, 2007) et de John Melady (Pearson's Prize, 2007), on a l'impression de se retrouver à la case départ. Deux de ces articles ne tiennent pas compte du rejet du mythe du maintien de la paix auquel on assiste aujourd'hui. Le troisième cherche, semble-t-il, à reformuler le raisonnement que j'ai tenu dans *Canada and UN Peacekeeping* et qui faisait appel à des sources primaires pour réfuter les arguments de Walter Dorn en s'appuyant sur des sources secondaires et même sur mes propres textes. Dans quel but?

Permettez-moi de clarifier les éléments du débat par une analogie.

D'un côté, vêtu d'un maillot blanc et bleu ciel, se trouve le partisan de la suprématie de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Il est convaincu que c'est l'arbitre, en l'occurrence l'ONU, qui décide quelle force militaire doit être utilisée, par qui et contre qui. Selon lui, tous les pays devraient se conformer à la bureaucratie onusienne, au Conseil de sécurité ou, au besoin, à l'Assemblée générale. Son maillot est frappé du drapeau canadien et son caleçon est imprégné de feuilles d'érable, si bien qu'il est assuré du soutien de ses supporters qui se trouvent dans la foule, dont bon nombre arborent un costume rayé.

Son cerveau est endommagé à la suite des nombreux coups à la tête que lui ont assénés dernièrement de petites brutes comme la Serbie et l'Irak et qui s'ajoutent à ceux reçus dans sa jeunesse par de grandes brutes comme l'Union soviétique. Sa vue s'en trouve affaiblie. Il *croit* voir son adversaire porter un grand chapeau, une barbe et un maillot orné d'étoiles et de rayures, à l'image du drapeau des États-Unis.

De l'autre côté se trouve l'homme en maillot rouge et blanc; lui, c'est le Canada, le *vrai* Canada. Ce Canada qui, dans sa jeunesse, a défait l'Allemagne du Kaiser, qui a bastonné le IIIe Reich et qui, pendant 25 ans, a fait corps avec d'autres pour démanteler les insurgés vêtus de blousons rouges et armés de poignards qui tentaient de s'immiscer dans le jeu et d'intimider la foule. Même si son propriétaire et entraîneur l'a mis de force à la retraite en 1970 parce que sa prestation ne s'accompagnait pas de recettes intéressantes et parce que l'insurgé faisait peur à ses soigneurs, l'homme vêtu de rouge et blanc est enfin de retour, hâlé et en pleine forme. Pourtant, pour ce boxeur, l'adversaire onusien actuel combattait, tout comme lui, les voyous des allées, les manipulateurs de combats et les gangsters. Aujourd'hui, il est consterné devant la myopie qui règne depuis peu, particulièrement lorsque le partisan inconditionnel des Nations Unies refuse d'affronter l'homme au turban noir, citant fréquemment les règles pour s'extirper du ring.

Plusieurs membres de l'audience épris de nostalgie se réjouissent pour l'homme en maillot bleu ciel. Après tout, voilà un bout de temps qu'il évolue dans le ring et il est assez bien

connu, mais son agent et son entraîneur ont beaucoup trop vanté ses antécédents de boxeur. S'il perd, ses promoteurs crieront à la tricherie et blâmeront l'arbitre. Même ceux qui applaudissent le Canada éprouvent de la compassion pour son adversaire : ils auraient souhaité une publicité moins bruyante. Pour eux, voici un boxeur sur le retour, qui aurait dû prendre sa retraite au lieu de risquer l'humiliation.

L'homme en maillot bleu ciel exécute toujours les mêmes mouvements : il fait des esquives et danse autour du ring dans l'espoir d'épuiser son adversaire, obéissant aux encouragements de ses sympathisants. Pendant des années, l'homme vêtu de rouge et de blanc s'est fait dire qu'il ne savait qu'esquiver et danser autour du ring, mais voilà qu'il retrouve de nouveau ses habiletés – crochets du droit et directs du gauche – qui s'étaient dégradées. L'homme au turban noir, suivant attentivement le combat et se préparant pour le sien, aurait préféré affronter un boxeur amputé, mais n'ayant pas le choix, mieux vaut l'homme en maillot bleu ciel que celui en rouge et blanc. Par conséquent, il se range du côté de la foule en costume rayé pour encourager l'homme en habit bleu ciel.

Les participants au débat sur le mythe canadien du maintien de la paix se comparent à des journalistes sportifs décrivant des événements vieux de plusieurs années alors qu'un combat se déroule sous leurs yeux. En effet, certains de ces auteurs auraient préféré que l'homme vêtu d'un costume bleu ciel se place, comme arbitre, entre l'homme au turban noir et l'homme en maillot orné d'étoiles. D'autres souhaiteraient que l'homme aux couleurs rouge et blanc remplace son maillot par la tenue bleu ciel. D'autres encore auraient préféré que l'on quitte le cadre actuel pour aller se placer dans un endroit où l'on pourra revivre le fameux « Duel en pleine jungle », qui opposait Mohammed Ali et George Foreman, et prétendre que l'adversaire au turban noir n'existe pas.

Le mythe canadien du maintien de la paix est perpétué par ceux qui nourrissent certaines intentions particulières. Essentiellement, l'hypothèse fondamentale, parfois voilée parfois découverte, part d'une position anti-américaine, laquelle est solidement ancrée dans la société canadienne, dans les médias et surtout dans les milieux universitaires. L'expression ou la manifestation de ce mythe prend plusieurs formes. La première date de l'ère Trudeau, caractérisée par l'obsession de vouloir distancer le Canada des États-Unis au point de réinventer notre histoire nationale, d'adopter une attitude anticonformiste délibérée et d'épouser des politiques peu réalistes dites d'une « troisième option ». Il y a aussi la variante Chrétien, qui manifeste ouvertement une opposition irrespectueuse pour faire de la basse politique partisane au pays. Ensuite, certains s'accrochent à l'idée que les États-Unis représentent la première menace pour la paix dans le monde étant donné que rien, semble-t-il, ne peut contenir la soi-disant « hyper-puissance ». Puis, il y a les africanistes, qui tentent désespérément de réorienter la politique canadienne afin que sa seule préoccupation soit l'Afrique et ses doléances. Il s'agit d'un prolongement de la première forme. Enfin, on trouve ceux qui croient fermement que l'ONU a établi sa suprématie, que l'Organisation est la *seule voie* pour traduire la politique internationale du Canada, que la politique canadienne ne devrait pas se distinguer des décisions arrêtées par l'ONU et que le Canada devrait limiter ou, mieux, suspendre ses relations avec les États-Unis. Ceux-là se rapprochent plutôt de la deuxième forme. Il est important de comprendre que plusieurs parmi ceux qui partagent cette opinion n'avaient généralement pas reconnu la menace que constituait l'Union soviétique pendant la guerre froide et, en général, ne reconnaissent pas non plus la menace que constitue encore aujourd'hui l'islam radical. Ces gens continuent de se cacher dans cet univers d'équivalence morale qu'ils se sont créé.

Il importe également de reconnaître qu'il existe une industrie onusienne du maintien de la paix. Cette industrie a émergé dans les années 1990 et continue de fonctionner péniblement encore aujourd'hui, malgré son inutilité. Sans aucune surprise, sa principale source de financement est l'ONU. À cette époque, de nombreux analystes se sont enrichis dans le cadre d'études et d'exposés sur les missions onusiennes de maintien de la paix. La pratique se poursuit encore de nos jours. Il faudrait cependant examiner de près leurs motifs ainsi que les ouvrages qu'ils ont produits.

Ce n'est pas surprenant que la participation du Canada en Afghanistan ait ramené à la surface un débat déjà épuisé. L'importance de la mission afghane relève du fait que ce pays représente tout ce que les adeptes du mythe du maintien de la paix détestent : il ne s'agit pas d'une mission onusienne; au départ, l'initiative était dirigée par les Américains, mais elle est maintenant passée sous l'égide de l'OTAN; elle concerne l'application de mesures de stabilisation et de contre-insurrection, mais n'est pas une campagne de maintien de la paix; l'ennemi est bien défini; enfin, le Canada n'a pas adopté une position neutre dans cette mission. En d'autres termes, l'engagement que le Canada continue de prendre dans la lutte anti-insurrectionnelle en Afghanistan s'oppose au mythe du maintien de la paix et à ceux qui y souscrivent. Cette mission constitue un véritable affront à l'image qu'ils ont du Canada dans le monde. Ainsi, ils continuent de s'accrocher à leur passé imaginaire pour se réconforter et dénigrer la « nouvelle » politique.

Jusqu'ici, ceux qui soutiennent le mythe canadien du maintien de la paix n'ont pas réussi à refouler de façon convaincante les nombreux arguments que l'on avance depuis les cinq dernières années :

1) Le Canada se bat à la guerre; il ne se contente pas de maintenir la paix.

2) La politique internationale canadienne depuis les années 1940 a toujours reposé sur des relations étroites entre le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (les nations ABCA) ainsi que sur sa participation à l'OTAN et au NORAD (Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord). Dans le cadre de ces activités, l'ONU jouait un rôle auxiliaire et non un rôle de chef de file.

3) À l'époque de la guerre froide, la participation du Canada aux opérations onusiennes et aux autres missions de maintien de la paix avait manifestement un lien avec la stratégie de la guerre froide et la géopolitique. Ces missions

n'avaient pas été entreprises pour de simples raisons altruistes, et elles ne devraient pas non plus. Le Canada n'a jamais été neutre.

4) La vaste majorité des opérations militaires canadiennes menées durant la guerre froide avaient pour but de prévenir une guerre avec l'Union soviétique et de se battre si la force de dissuasion échouait. Les armes nucléaires, y compris les capacités nucléaires du Canada, ont joué un rôle important dans cette stratégie. Le Canada n'a jamais été neutre.

5) Lester B. Pearson n'a pas « inventé » les missions onusiennes de maintien de la paix. D'autres, dont des non-Canadiens, l'ont précédé. L'ONU n'a séduit ni ces hommes ni Pearson; ceux-ci affichaient d'ailleurs un certain scepticisme quant à l'efficacité de l'Organisation.

6) La plupart des opérations militaires que le Canada et ses alliés ont entreprises après la guerre froide n'étaient pas des missions onusiennes de maintien de la paix. Il s'agissait, en grande partie, d'interventions armées pour des motifs humanitaires et de missions de stabilisation, voire même de guerres véritables. Après 1995, la majorité de ces missions ont dû être placées sous l'égide de l'OTAN ou des nations ABCA.

7) Les limites des Nations Unies en tant qu'institution ont été mises en évidence dans les situations suivantes : la mission de l'ONU en Afghanistan en 1993; l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I et II) en 1993-1994; la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) en 1994; la Force de protection des Nations Unies en République de Croatie (FORPRONU I et II) en 1995; et le scandale associé au programme Pétrole contre nourriture en Irak. L'ONU n'a pas pu se refaire une réputation en tant qu'institution au cours des dix dernières années. Cela ne servirait pas à grand-chose que le Canada s'engage dans des opérations onusiennes jusqu'à ce que ces défauts soient corrigés, admettant qu'une telle chose soit possible.

Le débat au Canada concernant un mythe du maintien de la paix est stérile et inutile; à ce point-ci, il se trouve plutôt dans une impasse. Nous sommes confrontés à des problèmes bien plus urgents qui exigent une bonne analyse et méritent d'être commentés de façon intelligente. En particulier, il nous faut examiner minutieusement nos opérations en Afghanistan, le problème du Pakistan en défaillance, le mouvement Al-Qaïda et son incidence à l'intérieur et à l'extérieur du Canada, le danger potentiel que représente une Russie renaissante, les moyens de prévenir l'acquisition d'armes nucléaires par des groupes infranationaux, la confrontation avec un Iran agressif ainsi que l'orientation future de la politique américaine et ses conséquences pour le Canada. Se limiter à regarder ces problèmes à travers des lentilles blanc et bleu ciel n'apportera pas de solutions pratiques. Le Canada a des intérêts qu'il doit protéger et défendre et, à mon avis, l'ONU n'est pas l'outil qu'il nous faut pour y parvenir.

Sean Maloney, Ph. D., *est professeur adjoint d'histoire au Collège militaire royal du Canada.*

Défense nationale, photo AR2007-A029-0020, du sergent Craig Flander, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, R3

Des soldats du 1er Bataillon, Royal 22e Régiment, gardent vigilance au cours d'une réunion qui a lieu à l'administration centrale de la police nationale afghane, dans le district d'Arghandab.

COMMENTAIRE **par Martin Shadwick**

LE TEMPS DU NORD

Photo de Jesper T Andersen / www.jtashipphoto.dk

Un navire de patrouille en haute mer et brise-glace léger, de la classe *Svalbard*, appartenant à la garde côtière norvégienne.

À la fin mars, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a publié l'édition 2007 du *Manuel de sécurité du Canada*, un énorme document en quatre volumes qui traite de la sécurité des côtes, des postes frontaliers, des ports et des aéroports. Bien que les collections ont attiré peu l'attention des médias et du public – Don Martin du *National Post* a certainement vu juste lorsqu'il a parlé de « lassitude face à l'alarmisme » – la perception de non-reconnaissance par le Comité des questions de souveraineté et de sécurité de l'Arctique a heurté bien de gens.

La promesse faite par le gouvernement Harper à l'occasion de la campagne électorale de 2005-2006 d'équiper la marine de « trois nouveaux brise-glace lourds armés » et, à tout le moins par inférence, d'offrir d'autres choix en faveur d'une présence navale accrue dans l'Arctique, a été une source particulière de frustration pour le Comité. « La surveillance des eaux baignant le littoral canadien étant passablement désorganisée sur les côtes est et ouest, ainsi qu'au sud du pays, le Comité trouve complètement désarmant que le gouvernement ait l'intention d'accroître la présence de la Marine canadienne dans les eaux arctiques, où la menace pour la sécurité des Canadiens est totalement ou pratiquement inexistante. » Selon le Comité, « il n'est pas question de recourir à des navires de guerre pour régler des différends concernant la souveraineté canadienne dans ces eaux. On fera plutôt appel aux tribunaux ou à la diplomatie. La Marine canadienne n'est pas entraînée ni équipée pour effectuer du travail de déglaçage, et ce n'est pas l'organisme tout indiqué pour faire valoir la souveraineté canadienne dans le Nord. Il nous apparaît insensé, sur le plan militaire, de drainer les trop maigres ressources financières de la Marine au profit d'un rôle qui ne lui sied pas. »

L'absence apparente de sensibilité du Comité au sujet des questions de souveraineté, de sécurité et de gestion dans l'Arctique a provoqué un mélange éclectique de réactions. Dans un éditorial du 29 mars 2007, le quotidien torontois *Globe and Mail* estime que « les sénateurs se trompent. Si Ottawa ne manifeste pas sa présence dans l'Arctique, il pourrait perdre ses droits d'exercer sa souveraineté dans les eaux qui s'y trouvent après la fonte de des glaces polaires ». Un éditorial du 30 mars 2007 du *Edmonton Journal* n'a pas fait dans la dentelle : « la recommandation de s'abstenir de patrouiller et d'affirmer notre souveraineté dans le Grand Nord est absurde ».

Coïncidence pour le moins ironique, le Comité faisait ces remarques au moment même où plusieurs nouvelles publications de recherche et autres soulignent l'importance accrue et l'opportunité de la souveraineté et de la sécurité dans l'Arctique. Par exemple, dans l'excellent rapport de l'Institut de la Conférence des associations de la défense intitulé *Les besoins en matière de défense dans l'Arctique canadien* (Cahier Vimy, publié sous la direction de Brian MacDonald), le professeur Rob Huebert de l'Université de Calgary explore comment quatre facteurs – les événements du 11 septembre 2001 et les vulnérabilités de l'Amérique du Nord face au terrorisme, les changements climatiques, la perspective d'une présence étrangère accrue dans l'Arctique, la demande croissante de ressources naturelles et particulièrement de ressources énergétiques ainsi qu'une série d'incidents internationaux bien médiatisés, (l'île Hans) – ont contribué au renouvellement des questions touchant la souveraineté et la sécurité de l'Arctique au Canada. Il convient de souligner les problèmes auxquels le professeur Donald McRae fait allusion dans son inspirant article intitulé *Arctic Sovereignty? What is at Stake?* (Institut canadien des affaires internationales, 2007) et que les professeurs Ken Coates et W.R. Morrison évoquent eux aussi dans un éditorial percutant paru dans le *National Post*. Selon ces chercheurs, « notre engagement national à l'égard du Nord, en particulier des îles de l'Arctique, fait piètre mine devant les normes internationales. Si nous avons quelque prétention d'être une nation circumpolaire – et nous le faisons à notre convenance – nous devons nous investir plus sérieusement dans la région. » À leur avis, le Canada doit se doter des ressources militaires nécessaires pour maintenir une présence continue dans la région et renforcer sa capacité de défendre sa souveraineté.

Sans surprise, le Comité s'est empressé de contrer l'impression voulant qu'il ait adopté une attitude nonchalante à l'égard de la souveraineté et de la sécurité dans le Nord. À l'occasion d'une rencontre tenue en mars avec le comité éditorial du *Ottawa Citizen*, Colin Kenny, président du Comité sénatorial, a souligné que les sénateurs étaient conscients de ces problèmes et ont clamé leur soutien aux Rangers canadiens, un centre d'entraînement de l'armée situé au nord ainsi que l'amélioration de l'aérotransport. Il faut reconnaître que dans son rapport, le Comité a aussi recommandé « que le gouvernement du Canada dote la Garde côtière canadienne de trois brise-glace de classe 10 pouvant servir à l'année longue et pourvus des équipements nécessaires pour accomplir des tâches policières dans nos eaux arctiques. » . Dans le fond, le Comité affirme ne pas s'opposer à l'acquisition de brise-glace lourds *en tant que tel*, mais s'interroge sur leur utilisation par la force maritime. Entendu, mais le peu d'attention que le rapport accorde à la souveraineté, à la sécurité et à la gestion du Nord, l'absence remarquable de détails quant aux spécifications, notamment les provisions qui « cadrent pour et non avec » les trois brise-glace lourds proposés, en particulier quand il fournit des détails considérables sur une nouvelle classe de garde-côtes, ainsi que l'absence palpable d'un intérêt à trouver de nouveaux moyens à la marine pour être opérationnelle dans le Nord, soulèvent effectivement des questions troublantes.

Cependant, le Comité du sénatorial a touché une corde sensible en affirmant que les brise-glace lourds devraient être opérés par la garde côtière et non pas par la marine. Dans un article affiché dans le forum « Broadsides », la fascinante composante en ligne nouvellement créée de la *Canadian Naval Review*, le commodore (à la retraite) Eric Lehere, de l'Université Dalhousie, note que la proposition d'abord faite par les Conservateurs en faveur de brise-glace lourds, « c'est comme si on essayait d'améliorer la sécurité autoroutière en

équipant la police de chasse-neige. La démarche semble très impressionnante, mais le résultat est nul. D'ailleurs, cela reviendrait cher, placerait les mauvaises personnes aux mauvais postes en plus de détourner l'attention du fait que nous avons vraiment besoin davantage de chasse-neige et de voitures de patrouille ». Comme le dit Lehre, « la marine ne possède plus les compétences requises pour faire fonctionner les brise-glace (elle a abandonné cette compétence il y a de cela 50 ans); elle n'a jamais acquis l'expertise en ce qui concerne l'entretien des aides à la navigation, la cartographie, les inspections de la sécurité des navires ou la gestion du trafic maritime. En revanche, la Garde côtière n'a pas d'expérience dans les vastes zones subaquatiques, la surveillance aérienne et en surface ainsi que dans la construction de navires qui causent ou subissent des avaries de combat et dans le recrutement de leurs équipages. Selon lui, « les tentatives de faire passer ces tâches d'une part à l'autre ou, pire, de les combiner sur un seul bateau, ou encore de confier à la marine l'opération des canons de la garde côtière, occasionneront des coûts élevés en plus d'être inefficaces, et viseraient plutôt à éviter de faire les dépenses nécessaires pour l'acquisition des nombreux navires dont nous avons besoin. Une foule de collaborateurs du forum « Broadsides » – autant des universitaires que d'anciens marins devenus chercheurs – ont exprimé essentiellement le même point de vue, lequel sera sans doute partagé par le service de la garde côtière aux prises avec un épouvantable vieillissement généralisé.

Un large consensus voulant que l'acquisition éventuelle de brise-glace lourds bénéficie la garde côtière ne signifierait cependant pas que toutes les nouvelles exigences du Canada en matière de sécurité, de souveraineté et de leadership maritimes dans le Nord seraient adéquatement satisfaites. Cela ne mettrait pas non plus un terme au spectacle bizarre et franchement embarrassant d'une marine opérant dans deux océans incapable de fonctionner à un niveau crédible dans le troisième océan. Ajoutons à cela quelques considérations politico-bureaucratiques fascinantes, et on serait peu surpris de l'accueil favorable que certains milieux maritimes et universitaires réservent à l'acquisition d'une nouvelle classe de six navires de patrouille dans l'Arctique pour la marine.

Comme l'a noté Kyle D. Christensen, analyste stratégique à la Direction de la stratégie maritime, dans *Les besoins en matière de défense dans l'arctique canadien*, « Le fait de disposer de navires armés, qui sont dotés de la capacité d'agir comme brise-glace, permettra au gouvernement canadien de réagir face aux événements et aux défis dans le Nord, de soutenir les activités d'application de la loi, de contribuer à la sécurité du continent et de protéger la souveraineté du Canada dans l'Arctique. La présence de navires armés renforcerait les moyens de la force navale sur les glaces ainsi que la capacité de la garde côtière en matière de brise-glace et fournira au gouvernement fédéral une gamme d'options dans la poursuite de ces intérêts. Pour accroître la durée et la zone des opérations maritimes dans le Nord, le navire de patrouille dans l'Arctique devra pouvoir opérer dans un milieu où l'épaisseur minimale de la glace est d'un mètre. Cependant, la capacité de fonctionner tout au long de l'année dans les glaces de deuxième année (en l'occurrence, le bâtiment de la classe « Polar 3 ») s'avérerait optimale. En outre, il faudra que le navire de patrouille dans l'Arctique puisse évoluer quelque que soit la température ou les conditions climatiques et effectuer des opérations héliportées. Il devra disposer d'assez de place à bord pour le transport des troupes, de souplesse pour entreprendre un éventail de missions, de façon autonome ou conjointement avec d'autres ministères. Il faudra également prévoir l'endurance nécessaire pour opérer sur les grandes distances de l'Arctique ainsi que des calendriers d'entretien et de fonctionnement assez fiables pour permettre les déploiements prolongés. »

On devrait se servir ses concepts de construction étrangers comme modèles. Parmi les possibilités, mentionnons le design inspiré par le navire de patrouille renforcé contre la glace *Thetis* de la marine royale danoise, quoique Christensen note qu'un navire comparable, d'une modeste capacité de déplacement de 3 500 tonnes, se situe au bas de la gamme des navires armés dotés de brise-glace et ne pourrait vraisemblablement pas répondre aux exigences minimales du Canada en matière de navire de patrouille dans l'Arctique. Le navire de patrouille en haute mer et brise-glace léger *Svalbard*, de la garde côtière norvégienne, d'une capacité de déplacement de quelque 6 500 tonnes, offrirait une possibilité beaucoup plus intéressante. Ce navire polyvalent est pourvu d'un pont d'envol et d'un hangar pour les hélicoptères moyens, et il peut effectuer des opérations légères de brise-glace, le remorquage lourd et la lutte contre l'incendie.

En dernière analyse, une approche mixte combinant des brise-glace lourds pour la Garde côtière, des navires de patrouille dans l'Arctique pour la marine apparaît logique, même si un sceptique ou peut-être un réaliste n'hésiterait pas à observer que la « logique » a bien peu de place dans le monde trouble de la politique, de l'approvisionnement, de la souveraineté et de la sécurité. Une telle stratégie placerait les brise-glace lourds entre les mains de l'opérateur le plus compétent, et fournirait enfin à la marine non seulement des moyens crédibles pour fonctionner dans le Nord, mais aussi une classe de navires capables d'exécuter la mission de sécurité et de souveraineté au large des côtes est et ouest. Ces acquisitions permettraient de remplacer, en partie à tout le moins, les modestes navires de défense côtière. Le choix d'un navire du type *Svalbard*, un bâtiment qui, en raison de son déplacement substantiel, sera inévitablement baptisé « gros navire de patrouille en haute mer », donnera au Canada la capacité d'entreprendre certaines missions outre-mer. Comme le note Ken Hansen, chercheur du domaine de la défense à l'Université Dalhousie, « un navire patrouilleur brise-glace peut facilement être utilisé dans un certain nombre de rôles de soutien en cas de guerre expéditionnaire, dans les opérations de collaboration policière à l'étranger ainsi que dans les opérations de secours humanitaires ».

Ceci dit, les ressources financières sont étroitement limitées et les batailles sont féroces pour obtenir sa part. Le problème prend de l'ampleur en particulier dans le cas de la qui a besoin d'un navire d'appui mixte pour remplacer ses frégates et destroyers et autres ressources. On se demande aussi quelle place occupera le navire de patrouille dans l'Arctique au plan budgétaire et (ou) bureaucratique, dans la concurrence qui l'oppose à la proposition du Sénat en faveur de huit brise-glace bien équipés. Seul le temps nous le dira, mais en l'espèce, le temps presse!

Martin Shadwick, *ancien rédacteur en chef de la* Revue canadienne de défense, *enseigne la politique canadienne en matière de défense à l'Université York.*

ESSAI DE CRITIQUE DE LIVRE

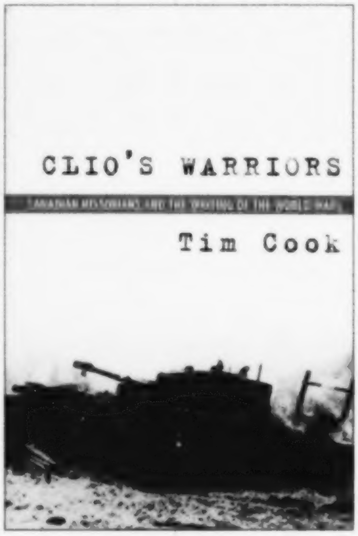
CLIO'S WARRIORS: CANADIAN HISTORIANS AND THE WRITING OF THE WORLD WARS

par Tim Cook

Vancouver : University of British Columbia Press,
en collaboration avec le Musée canadien de la guerre, 2006
ISBN 13 : 978-0-7748-1256-6
326 pages

Compte rendu de Ron Haycock

Le philosophe anglais W. H. Walsh a déjà affirmé : « L'histoire est une discipline bien plus étrange et beaucoup plus difficile que ce qu'on s'imagine souvent. » De toute évidence, après avoir lu l'excellent ouvrage de Tim Cook, *Clio's Warriors: Canadian Historians and the Writing of the World Wars*, le lecteur pourra conclure, devant le tourbillon de l'historiographie, qu'il fait peu de doute que l'histoire est aussi une discipline fascinante et complexe. Le livre de Cook est une histoire de l'histoire, principalement des historiens officiels qui ont consigné, préservé, organisé, analysé et finalement écrit au sujet des deux événements les plus marquants jusqu'à présent dans l'histoire du Canada, c'est-à-dire les deux guerres mondiales. L'auteur y démontre que la pratique des historiens est tout aussi susceptible de pressions que les acteurs des événements à propos desquels ils écrivent. Des réputations sont en jeu, surtout lorsque les principaux acteurs sont des officiers supérieurs toujours vivants, ou encore des fonctionnaires du gouvernement ou des politiciens en exercice qui croient, comme Nikita Khrouchtchev, que « les historiens sont des gens dangereux. Ils sont capables de tout bouleverser. » Parfois, nos historiens officiels doivent protéger la réputation du Canada contre ses amis, ou, du moins, s'assurer que le récit des précieuses contributions d'alliés de plus petite taille au sein d'une grande coalition militaire pourra être conté – puisque les partenaires plus importants de cette coalition souvent y semblent peu enclins. Mais surtout, cette « histoire derrière l'histoire » est loin d'être ennuyeuse. En fait, l'étonnante habileté de Cook à débusquer ce qu'il y a de vraiment captivant, en s'appuyant dans son récit sur une vaste et minutieuse documentation historique tirée de sources primaires et secondaires, rend la lecture de cet ouvrage fascinante.



À plusieurs égards, l'élément clé de ce livre est son texte d'introduction. Viennent ensuite six chapitres et une conclusion couvrant en détail l'histoire officielle de 1914 à 2000. L'ouvrage se termine par un portrait de l'état actuel de l'histoire militaire au Canada. Cependant, l'auteur ne s'intéresse pas tout de suite aux historiens eux-mêmes. Il s'attarde plutôt à démontrer que les deux guerres mondiales de 1914-1918 et 1939-1945 sont les deux événements les plus significatifs de l'histoire canadienne. Il n'y a pratiquement aucun aspect de notre société qui n'ait été touché d'une façon ou d'une autre par ces deux guerres, que ce soit directement ou par le souvenir. Avec 102 000 morts et des centaines de milliers de blessés, physiquement ou mentalement, l'effort national et les souffrances engendrés par ces guerres restent incalculables. Pourtant, ces événements ont également eu pour effet de faire passer notre pays au stade adulte. Ces guerres sont le facteur déterminant qui sous-tend tout le reste de l'ouvrage.

Cook explore le rôle des historiens officiels, la constitution des registres ainsi que l'importance et la fonction des archives. Il annonce également les idées communes qui seront reprises tout au long de son texte. Les récits officiels sont « ceux qui ont été autorisés par une institution, un groupe ou une personne qui accepte en même temps d'appuyer le projet financièrement ». Cela signifie habituellement que l'historien officiel bénéficiera d'un « accès complet... à des registres qui comportent normalement des restrictions ». Plusieurs thèmes apparaissent dans le cas du Canada. Les relations des historiens officiels avec leurs homologues du milieu universitaire ont été (et sont toujours) au mieux fragiles, et souvent difficiles. On a parfois accusé les premiers de relater uniquement la vie des saints, et non celle des pécheurs; ou d'écrire des livres qui étaient, comme l'avait irrévérencieusement noté Liddell Hart au sujet de l'histoire officielle britannique, « officiels, mais pas de l'histoire ». Heureusement, ce ne fut pas le cas des récits canadiens.

Il est certain que les historiens officiels du Canada ont été confrontés aux difficultés inhérentes à la rédaction de l'histoire contemporaine, en particulier les risques que pose la présence d'acteurs – soldats et politiciens – toujours vivants. Ainsi, leurs récits se gardent souvent de porter des jugements ou de distribuer les blâmes. Ces historiens ont dû également recueillir, traiter, lire et analyser des millions de pages d'information. Pendant des années, les gouvernements ont choisi de maintenir les registres loin des regards du public, les historiens officiels étant les seuls à pouvoir constater les faits documentés. Par conséquent, ces derniers trouvaient dans une position unique et importante pour contrôler les documents et « façonner » les archives. Tous les historiens officiels étaient conscients que les archives ne sont jamais neutres, et il s'est vite développé une sorte de responsabilité. Il y avait, au début, une volonté un peu myope de s'assurer que tous les éléments d'information seraient recueillis jusqu'au dernier, afin que les dossiers demeurent fermés jusqu'à ce qu'ils soient complets et bien « ordonnés ». Cette

tutelle s'exerçait parfois si vigoureusement qu'elle pouvait limiter la portée de la recherche historique pendant des années. En outre, les historiens officiels ont établi les premières interprétations, par essence déterminantes, de la perception que les Canadiens avaient des guerres mondiales qu'ils avaient vécues.

Lorsque les restrictions à la consultation générale de ces archives ont fini par être, lentement, levées après la Seconde Guerre mondiale, une nouvelle génération d'historiens non officiels, ou « universitaires » comme Cook les appelle, s'est mise à réexaminer des décennies d'interprétations officielles. Que cela ait été possible parce que leurs collègues « officiels » avaient compilé et défendu les archives militaires est un fait qui a échappé à certains, mais pas à tous. Les dernières décennies ont vu une intensification du réexamen des documents et des évaluations officielles. Cook nous met en garde contre certains de ces « nouveaux observateurs », qui ont oublié que « ... le devoir de l'historien est de comprendre les événements dans le contexte de l'époque plutôt que de lire l'histoire à rebours en profitant du recul ». Tout de même, ce dernier fait nous assure au moins que ceux qui ne commettent pas cette erreur continueront de réévaluer l'histoire militaire à mesure que les nouvelles interprétations se déconstruisent et se reconstruisent. Alors que les chercheurs dans le domaine de l'histoire militaire élargissent le champ de leurs études, les historiens officiels délaissent l'intérêt qu'ils portaient à l'administration et aux campagnes pour se tourner vers l'impact qu'ont eu les guerres mondiales sur la société canadienne. Cette application plus large rend l'histoire militaire beaucoup plus légitime et attrayante pour le milieu universitaire. Peut-être cela fera-t-il changer d'idée à ceux qui, dans nombre d'universités civiles, n'ont pas encore pleinement accepté les études militaires dans leurs programmes de cours. Quoi qu'il en soit, l'histoire militaire semble bien se porter en général et une bonne part du crédit revient aux historiens officiels qui en ont d'abord jeté les fondations et qui ont servi de modèles à de talentueux successeurs dans le milieu universitaire.

En ce qui concerne le grand public, contrairement aux prédictions de certains politiciens frileux ou plus préoccupés par les chiffres, les Canadiens étaient véritablement intéressés par l'histoire officielle de leurs guerres. Ils ont fortement soutenu les et ont acheté leurs œuvres. Les ouvrages sur l'histoire de la guerre ont connu différents degrés de succès et même un échec spectaculaire, mais les historiens au service du gouvernement étaient tous des spécialistes dévoués, consciencieux et soucieux de l'analyse, qui ont établi les normes relatives à la collecte, la préservation et la rédaction en ce qui a trait à l'histoire militaire du pays. Comme Tim Cook le rappelle souvent dans son texte, ils « ont défini, façonné ou remis en question les modèles qui ont servi à la rédaction et à l'accumulation de la mémoire sur les guerres mondiales au Canada ».

L'ouvrage de Tim Cook pose un regard sur les principaux personnages et les grandes forces ayant présidé au déroulement de l'histoire officielle des guerres mondiales. Sir Max Aitken, qui allait devenir Lord Beaverbrook, représentait autant pour les historiens officiels que pour une impressionnante collection de registres militaires le précurseur dans le cas de la Grande Guerre. L'auteur situe Lord Beaverbrook dans le contexte de l'époque, examinant, par exemple, les motifs de ses actions. De façon assez habile, Tim Cook évoque dans son récit d'autres personnages influents ainsi que des événements survenus durant la guerre. Ainsi, il semble nous faire un tableau intégral de la situation. En bout de ligne, Lord Beaverbrook, à l'instar de Sam Hughes et de Robert Borden, tenait à ce que l'on reconnaisse la formidable contribution et les lourds sacrifices qu'a faits le Corps canadien. En alimentant régulièrement la presse, grâce par exemple à la série *Canada in Flanders*, Aitken a su créer le sentiment d'une originalité et d'une identité canadiennes afin d'éviter que nos efforts militaires ne sombrent dans l'oubli ou se diluent dans l'histoire des armées britanniques. Ses activités avaient peu de rapport avec ce qu'allait devenir l'histoire officielle. Elles avaient pour but d'établir la réputation du Canada et de faire connaître le caractère exceptionnel de son effort de guerre. Par ailleurs, Lord Beaverbrook savait qu'il faudrait un jour écrire une histoire plus critique. Comme il le disait lui-même : « Le monde ne peut se permettre d'oublier. Les registres sont nécessaires à la connaissance. Sans eux, il ne peut y avoir d'histoire. » Le Bureau canadien des archives de guerre dirigé par Beaverbrook a fixé la norme pour la documentation de tous les conflits auxquels allait participer notre pays.

Vers la fin de la Grande Guerre, le lieutenant-colonel A. F. Duguid s'est imposé, pour le meilleur et pour le pire, comme l'historien officiel du Canada pour cet événement. Ayant reçu le mandat d'écrire en huit volumes l'histoire officielle du conflit de 1914-1918, Duguid a conservé ce poste jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Près de 20 ans plus tard, et après de nombreuses questions embarrassantes, autant au Parlement qu'en public, il n'avait produit qu'un seul volume et des annexes. Avec clarté et compassion, Cook réussit à élucider le problème. N'ayant reçu aucune formation d'historien, Duguid a passé la majeure partie de l'entre-deux-guerres à organiser et à compiler les détails du conflit. Il a eu des affrontements avec l'historien officiel britannique, Sir James Edmonds qui, selon Duguid, avait dénigré le rôle des Canadiens lors de la deuxième bataille d'Ypres en 1915, et c'est lui qui en est sortie vainqueur. Duguid s'en est pris aux historiens officiels américains de la même façon en raison de l'ignorance que ces derniers manifestaient ainsi que de leur négligence envers l'effort de guerre que le Canada a fourni. Il a même tenu tête et répliqué à des officiers supérieurs canadiens tels que Garnet Hughes, fils du ministre de la Guerre à l'époque, et Sir Richard Turner, V.C., qui tentaient tous deux de justifier les piètres résultats de leur commandement sur le terrain. Mais avant tout, Duguid voulait s'assurer que l'histoire officielle ferait hommage aux sacrifices des soldats canadiens durant la Grande Guerre, et il estimait que son devoir était de rendre la base documentaire aussi complète et exacte que possible. Ce fut sa plus grande erreur, parce qu'il ne s'est pas rendu jusqu'à *écrire* l'histoire. Il s'en est suivi que les Canadiens sont entrés dans la prochaine guerre sans connaître l'histoire de la précédente.

Lorsque la guerre a effectivement éclaté en 1939, Duguid était toujours l'historien officiel, mais et militaires et politiciens ne voulaient pas de l'inaction de sa part cette fois-ci. C'est pourquoi, en 1940, ils ont confié à Charles P. Stacey, un Canadien expatrié et professeur d'histoire de 34 ans qui enseignait alors à Princeton, la tâche de s'occuper des documents au Quartier général de l'Armée canadienne à Londres. Pendant ce temps à Ottawa, Duguid était censé terminer ses volumes sur la Grande Guerre. Entre-temps, en rassemblant des historiens professionnels autour de lui sur le terrain, Stacey a mis sur pied l'organisation qui a compilé et veillé sur les registres de la guerre, et il a écrit les comptes rendus des activités de l'armée en Italie et dans le nord-ouest de l'Europe. En plus de consigner les événements à mesure qu'ils se produisaient, l'équipe de Stacey, qui suivait les troupes dans leurs déplacements sur le terrain, a tôt fait de montrer sa valeur en transformant leurs comptes rendus en outil de recherche opérationnelle pour appuyer les combats. Une fois la paix revenue en 1945, c'est ce groupe dynamique d'historiens officiels, rappelle Cook, qui allait former l'équipe d'historiens de l'après-guerre.

Par ailleurs, Cook s'étend assez longuement sur l'analyse du cours distinct qu'ont emprunté les historiens officiels des forces aériennes et navales. Ceux-ci étaient loin d'être aussi efficaces ou nombreux. Ils ne pouvaient non plus compter sur un soutien aussi enthousiaste de leurs officiers supérieurs (Aviation royale et Marine royale du Canada) que celui dont a bénéficié la section historique de l'Armée de terre dirigée par Stacey, que ce soit durant les hostilités ou par la suite.

Stacey fut nommé historien officiel en 1945, remplaçant ainsi Duguid, dont la décision de ne pas poursuivre son histoire de la Grande Guerre durant le deuxième conflit mondial fut peut-être le geste le plus lourd de conséquences. Cette décision valut d'être rétrogradé et, en 1947, le ministre annulait l'ensemble du projet. Duguid était amer, et Stacey était son plus grand critique. Des années plus tard, en 1962, Stacey écrivait que Duguid « avait gaspillé des années et des milliers de dollars de fonds publics... Les lacunes de Duguid frisaient le scandale national, et moi-même, lui ayant succédé comme directeur, j'ai dû traîner ce boulet pendant des années. » Cook n'est pas d'accord avec cette dure condamnation, qui correspond à l'opinion générale chez les contemporains. Duguid « a peut-être échoué à produire une série historique, écrit Cook, mais il a bien tenu son rôle de gardien de la mémoire et de la réputation du Corps expéditionnaire canadien ». Et il ne devrait pas non plus être jugé avec le recul de l'histoire. En 1962, longtemps après la retraite de Duguid, le directeur adjoint de Stacey, le colonel G. W. L. Nicholson, a publié une histoire du Corps expéditionnaire canadien en un volume, et il n'a pas manqué de rendre hommage à Duguid pour son travail de pionnier en tant que gardien des registres de la Grande Guerre. Ces efforts ont permis la publication rapide et complète des compilations officielles de 1962.

Pendant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, les historiens officiels dirigés par Stacey allaient être confrontés aux mêmes problèmes que Duguid avait connus après le conflit précédent. Là encore, des réputations étaient en jeu. Certains militaires voulaient l'histoire, mais pas nécessairement la critique. Le ministre de la Défense, Brooke Claxton, croyait que personne ne voudrait lire une histoire officielle, alors pourquoi, suggérait-il, le ministère devrait-il payer pour en produire une? Pourtant, en 1948, la direction de la Section historique, comme elle s'appelait alors, avait surpris tout le monde en publiant le premier volume de l'histoire officielle de la Seconde Guerre mondiale, *L'Armée canadienne, 1939-1945 : résumé historique officiel*. Ce fut un succès instantané, et l'ouvrage a obtenu la Médaille d'or du gouverneur général dans la catégorie « Études et essais » en 1949. Assurément, Stacey n'était pas Duguid. Quand même, pour la parution des autres volumes officiels dans les années 1950, autant Claxton que son successeur, Ralph Campney, ont tergiversé pendant des années à propos de leur publication, par crainte des conséquences importantes que cela pourrait entraîner sur le plan politique.

Pendant toutes ces années, d'autres obstacles se sont dressés devant la production d'une histoire officielle de la guerre. Les alliés anciens et actuels étaient plutôt secrets ou réticents à partager les registres de haut niveau nécessaires pour étoffer l'histoire canadienne. Le personnel recruté pendant la guerre est lentement retourné au milieu universitaire, ou à d'autres emplois civils. De nouveaux employés ont dû être embauchés, et ils n'étaient jamais assez nombreux pour réaliser la tâche la plus importante, produire une histoire militaire vraiment professionnelle destinée au public. Et il fallait en plus s'acquitter de la tâche fastidieuse de répondre aux demandes incessantes du gouvernement et du public. Pour trancher ces problèmes, Stacey a menacé de démissionner à plusieurs occasions, et plus souvent qu'autrement, il a dû recourir à des relations haut placées et user de ruse pour sauver les projets d'histoire officielle, et pour contourner le voile du secret derrière lequel se réfugiaient les milieux gouvernementaux, privant le public de l'accès aux dossiers militaires historiques.

Parallèlement, la Section historique continuait d'appuyer la rédaction de l'histoire militaire. Au regard de la grande qualité des récits officiels ainsi que des louanges du monde universitaire et du public, les historiens officiels étaient des chefs de file dans leur discipline. De son côté, C. P. Stacey continuait de recruter des jeunes gens talentueux dans son service, tout comme l'on fait, à certains degrés, ses successeurs. La Section historique allait rapidement devenir une pépinière de futurs historiens militaires qui trouveraient leur place dans les universités civiles pour enseigner leur matière. Cooke en conclut que Stacey était « un fin historien dont la maîtrise de l'histoire militaire était pratiquement sans égale ».

Au début des années 1960, Stacey et Nicholson avaient quitté la Section historique pour le monde universitaire – l'Université de Toronto dans le cas de Stacey. C'est là qu'il a rédigé la dernière des histoires officielles de l'armée,

Armes, hommes et gouvernements, qui traite des politiques de guerre du gouvernement. En 1965, après de nouvelles réductions budgétaires et afin de faire progresser les programmes d'histoire des forces aériennes et navales, le ministre de la Défense, Paul Hellyer, a regroupé les trois services historiques au sein d'une nouvelle Direction de l'histoire. Deux historiens professionnels allaient se succéder à la tête de la Direction :, Syd Wise, un ex-officier de l'Aviation royale du Canada, et W. A. B. Douglas, qui servait toujours dans la marine. Sous leur conduite, la Direction s'est engagée dans la production des comptes rendus officiels de la Seconde Guerre mondiale pour l'aviation et la marine. En 1980, le premier de trois volumes sur l'aviation avait été publié, et les autres ont vite suivi. Puis, ce fut le tour de la marine. Au milieu des années 1990, alors que ces travaux avaient été réalisés à peu près aux deux tiers, la Direction était à nouveau la cible de sévères restrictions financières. Le personnel fut réduit au tiers de son effectif. Il y eut également un changement de nom, lorsque les historiens furent forcés de fusionner avec les services du patrimoine du gouvernement, pour constituer ce qui est aujourd'hui la Direction – Histoire et patrimoine. Malgré ces revers, les historiens officiels décidèrent de publier aussi rapidement qu'ils le pouvaient d'autres informations historiques. Ils ont donc accéléré la production d'une excellente histoire militaire pour un public qui, en retour, était plus avide que jamais, maintenant que les cinquantièmes anniversaires d'événements de la Seconde Guerre mondiale se succédaient à un rythme croissant. Comme ce fut le cas pour la couverture du conflit précédent par Duguid, la mémoire de la Seconde Guerre mondiale commençait à s'estomper dans la population. En 2003, le premier volume de l'histoire navale a été publié et faisait l'objet d'excellentes critiques, et le deuxième des trois volumes prévus a fini par être publié en 2007.

C'est ainsi, comme le montre Cook, que le cycle de l'histoire officielle se perpétue, surtout maintenant que le Canada s'est engagé dans des opérations dans le golfe Persique et en Afghanistan, après des années de maintien de la paix dans diverses régions du monde. La qualité du travail des historiens officiels n'a jamais faibli. Pourtant, dans plusieurs domaines, ils ne sont pas à l'abri de la critique. Par exemple, même si Duguid n'a jamais achevé les volumes sur la Grande Guerre, il a maintenu les registres bien cachés, à l'écart des autres chercheurs et des regards du public. Indubitablement, cette politique a nui à l'émergence d'un point de vue canadien sur l'histoire militaire de la Grande Guerre à un moment où nous en avions besoin et, par conséquent, à sa qualité. Mais peut-être Stacey a-t-il été trop sévère dans son jugement sur Duguid. Après tout, c'est Duguid qui a *compilé* tous ces documents, et qui a fait en sorte, en fin de compte, que la réputation du Coprs expéditionnaire canadien ne soit pas indûment entachée et que ses sacrifices extraordinaires reçoivent la reconnaissance qu'ils méritaient. Il est difficile d'écrire l'histoire militaire, ou toute autre histoire, pour la première fois, et la tâche est encore plus ardue pour une jeune nation. Peut-être, comme l'écrit Tim Cook, Stacey a-t-il fait un jugement en reculant dans le passé. Ce dernier avait une conception hiérarchique de l'histoire officielle, et il n'a pas accordé dans ses récits une grande place à la guerre telle que l'ont vécue les simples soldats. Cook fait également remarquer que même si Stacey a su utiliser d'adresse et manier la délicatesse des militaires et des politiciens à l'égard de leur réputation et du pouvoir, il n'a pas, pour le bien de l'histoire officielle, porté un regard suffisamment critique sur les officiers supérieurs lorsque ceux-ci le méritaient.

Cela dit, Tim Cook démontre également l'importance des historiens officiels en tant que chefs de file, experts, incubateurs et protecteurs de l'étude et la rédaction de l'histoire militaire au Canada. À peu près tout ce qui s'accomplit dans la discipline peut être relié à leur influence omniprésente. Au vu de cette monumentale contribution, toutes les critiques semblent futiles. En outre, les historiens officiels ont fixé les premières images que les Canadiens ont eues d'eux-mêmes pendant les guerres mondiales. À ce titre, ils ont aidé la nation à se définir et, par le fait même, à mûrir. Même s'ils ont écrit à propos de campagnes et d'organisations militaires, ils ont aussi mis la table pour une nouvelle histoire militaire, plus globale, qui a étudié les conséquences des guerres sur la société canadienne. Ils ont également appris à toute une génération à poser la question essentielle : « Pourquoi? » C'est ce qui, à mon avis, a permis de passer au révisionnisme sain et pertinent qui se manifeste aujourd'hui dans l'ensemble du milieu de l'histoire militaire. Le succès des travaux réalisés dans le domaine contredit les commentaires défaitistes voulant que les Canadiens ne s'intéressent pas à leur passé militaire. Les registres que les historiens officiels ont compilés et conservés avec tant de soin ont servi de fondement au processus actuel de déconstruction et de reconstruction du sens et de l'importance des guerres mondiales. Les historiens officiels ont su résister aux pressions visant à censurer leurs écrits et, après la Seconde Guerre mondiale, c'est surtout à eux que d'autres chercheurs et les membres du public doivent leur accès aux documents. L'histoire qu'ils ont écrite n'est pas servile. Que leurs travaux maintiennent la cote après nombre de décennies en témoigne largement, tout comme le fait que des chercheurs de premier plan *continuent* de les lire. Au bout du compte, souligne Cook, l'histoire est tout ce que nous avons. Et, conclut-il, « comme nous n'en avons pas encore fini avec les guerres mondiales, les historiens, semble-t-il, n'en ont pas fini avec nous ».

Érudit, bien écrit, très analytique et jamais ennuyant, l'ouvrage de Tim Cook est une merveille. Tous les Canadiens devraient le lire, pour le regard qu'il porte sur la mémoire de notre identité canadienne.

Ronald G. Haycock, Ph. D., *est professeur d'histoire et d'études sur la conduite de la guerre, et ancien doyen des Arts au Collège militaire royal du Canada.*

CRITIQUES DE LIVRES

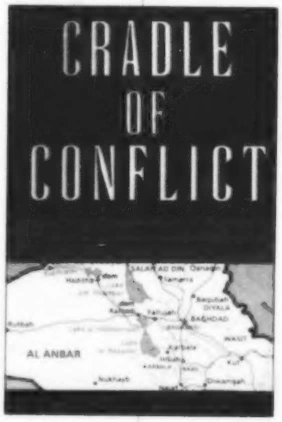
CRADLE OF CONFLICT: IRAQ AND THE BIRTH OF MODERN U.S. MILITARY POWER

par Michael Andrew Knights

Annapolis (Maryland), Naval Institute Press, 2005
462 pages
ISBN : 1-59114-444-2

Compte rendu de Paul Hussey

Dans la préface de son livre, Michael Knights souligne d'abord le fait que, depuis 1991, les États-Unis et leurs alliés participent aux opérations militaires en Iraq, berceau des conflits de l'après-guerre froide. Pour les États-Unis, il s'agit de leur plus longue campagne depuis leur intervention dans la guerre du Vietnam. Celle-ci fut une expérience de guerre moderne instructive pour de nombreux citoyens américains. L'auteur affirme que l'étude rigoureuse de ce conflit qui a duré 15 ans donne une « optique unique » des forces et des faiblesses du pouvoir militaire américain de la période d'après-guerre froide. Par la suite, il examine cette période du point de vue de la stratégie, des opérations et de la tactique, en mettant l'accent sur la *pratique* plutôt que sur la *théorie*. Le récit est déconcertant. Notons que ce livre ne s'adresse pas aux non-initiés. Il s'agit d'un ouvrage qui décrit une expérience tumultueuse s'appuyant tout autant sur des observations stratégiques et politiques que sur des tactiques singulières appliquées dans le champ de bataille.



Sur le plan stratégique, Michael Knights aborde bon nombre de questions, entre autres les préoccupations initiales qui ont été soulevées en regard du premier vrai essai des capacités interarmées des forces militaires revitalisées de l'après-guerre du Vietnam. L'ouvrage contient notamment des commentaires sur les préoccupations exprimées par l'ancien général Schwarzkopf à savoir si la qualité et la supériorité technologiques peuvent remplacer les forces terrestres brutes, ou si elles anéantissent entièrement le pouvoir d'un ennemi qui est prêt à se battre sur le terrain en utilisant des armes de destruction massive. Michael Knights commente les enjeux politiques portant sur les dommages collatéraux et note comment la participation de l'autorité nationale de commandement dans l'établissement de la liste d'objectifs ainsi que les restrictions aux règles d'engagement sont responsables de la non-livraison du matériel de guerre à 25 p. 100 des missions de combat. Il révèle comment les objectifs stratégiques et politiques ont changé au cours des 15 années de l'intervention, en parlant des objectifs visés par le armes de destruction massive (la « preuve »), en analysant la réaction des adversaires aux tactiques de « tricherie et de retrait » utilisées par Saddam Hussein, en définissant les menaces de l'Iraq envers ses voisins ainsi que la réplique de ces derniers, en expliquant comment la « coalition des pays volontaires » a agi par persuasion, enfin, en définissant les politiques et les tactiques qui ont été appliquées dans les « zones d'exclusion aérienne ». En fait, l'auteur explique longuement les enjeux stratégiques, opérationnels et tactiques qui sont associés à la gestion et au maintien de ces zones, sans doute du fait que la grande part des efforts militaires n'ont pas été déployées dans les airs, mais plutôt au sol. Les parties ont-elles tiré des leçons de cette guerre? Oui, elles ont toutes deux appris des choses. Michel Knights s'exprime très clairement dans ce sens : « Un pilote américain qui survolait l'Iraq à une altitude moyenne en janvier 2001 n'était pas plus en sécurité qu'un pilote qui volait juste au-dessus de la zone de conflit de la Guerre du Golfe en 1991 ».

L'auteur décrit, dans un style narratif, la guerre réseaucentrique sous l'angle des « leçons tactiques apprises » en parlant des premiers affrontements qui ont eu lieu à Tallil et à Nassiriyah, les 21 et 22 mars 2003. Il s'agit de l'offensive lancée contre la 11e division d'infanterie iraquienne « soi-disant prête à capituler ». Il semble que ce ne fut pas le cas. Cette situation avait alors suscité la réaction suivante du journaliste intégré Rick Atkinson : « Qu'est-ce qu'une coordonnée géographique de huit éléments peut bien révéler du désir de votre ennemi de mourir pour ses idéaux? » Michael Knights aborde d'autres enjeux concernant la guerre réseaucentrique NCW, tels que la présumée intégration exceptionnelle des capteurs d'informations, qui n'avait pas été la même à tous les niveaux tactiques, causant ainsi des difficultés quant au débit d'information. Au fur et à mesure que les renseignements étaient transmis, la capacité des bandes passantes est devenue insuffisante en raison du déplacement continu des corps de bataille, et ce, même si la puissance de transmission était 40 fois plus grande en 2003 que durant l'opération *Tempête du désert*.

Michael Knights décrit minutieusement au lecteur les échanges de feu qui ont eu lieu à As-Samâwah, au cours desquels des forces irrégulières iraquiennes à bord de camionnettes blanches avaient lancé de furieuses vagues d'attaque. L'auteur traite aussi de la façon dont la résistance iraquienne s'est adaptée au conflit. Or, à la suite des attaques contre son système de défense antiaérienne par les Américains, offensive qui s'est échelonnée sur 12 ans, l'Iraq a mis au point une intervention qui fut pratiquement impossible à détecter ou à supprimer. Les Iraquiens avaient aussi établi un système de commandement et de contrôle décentralisé. Par conséquent, les raids d'hélicoptères d'assaut de type *Apache* exécutés en profondeur en Iraq durant le mois de mars 2003 ont complètement échoué. Le régiment a été anéanti et ses troupes ont plié sous le choc, et cela après avoir détruit moins d'une demi-douzaine de véhicules iraquiens.

Les exemples de ce genre pullulent dans le livre de Michael Knights. Celui-ci contient des éléments d'information et des thèmes en abondance. En effet, même s'il est agréable à lire, le contenu est tellement exhaustif qu'il pourrait décourager le lecteur profane. Il ne s'agit pas ici d'un jugement défavorable, mais plutôt d'une mise en garde, et la seule observation négative que je puisse faire concerne l'utilisation excessive d'acronymes. Bien que la plupart d'entre eux aient été définis dès leur première utilisation, on en compte en effet autant que le nombre de projectiles d'artillerie ayant été lancés en Iraq! Et il faut admettre qu'à elle seule la quantité impressionnante d'acronymes alourdit la lecture, ce qui déconcentre le lecteur et tend à gêner son rythme.

L'auteur conclut son ouvrage en abordant des thèmes intéressants. Il croit qu'une des plus importantes leçons ayant été apprises à la suite de la lutte que les États-Unis ont menée contre le régime Ba'as concerne le fait que les forces militaires américaines sont loin d'être invincibles, même si elles sont considérées comme la plus grande force militaire de ce début du XXI[e] siècle. Durant la période d'après-guerre froide, un mythe trompeur sur l'invincibilité des États-Unis s'était construit autour des capacités de ce pays, créant des attentes irréalistes. Au cours de la campagne en Iraq, la faillibilité des forces militaires américaines était presque insoupçonnée. La montée des guerres d'usure, qui ont visiblement eu lieu dans les zones d'exclusion aérienne, ainsi que les soulèvements à la fin des hostilités témoignent le plus manifestement de l'incapacité des États-Unis à ébranler l'adversaire; des événements qui se sont soldés par des impasses sur le plan militaire et même des retraits partiels. Si les forces militaires américaines *ne sont pas* invincibles et si leur succès est tributaire de conditions favorables, elles doivent alors intervenir ponctuellement et prudemment. Par exemple, elles ne doivent pas servir à exécuter des opérations militaires futiles ou superficielles pour lesquelles il y a peu de chances de remplir les objectifs politiques.

En conséquence, si vous étudiez ce conflit ou l'intervention américaine de longue date en Iraq, ou si vous portez un intérêt professionnel réel aux guerres contemporaines, je vous recommande l'ouvrage de Michael Knights, *Cradle of Conflict*. Une fois que vous l'aurez terminé, il est probable que vous vous y référiez pour lire les nombreuses observations judicieuses faites sur les leçons qui ont été apprises ou même trouver une explication sur ce qui se passe actuellement en Iraq.

Le major-général Paul Hussey, O.M.M., C.D., *est le commandant de l'Académie canadienne de la Défense à Kingston.*

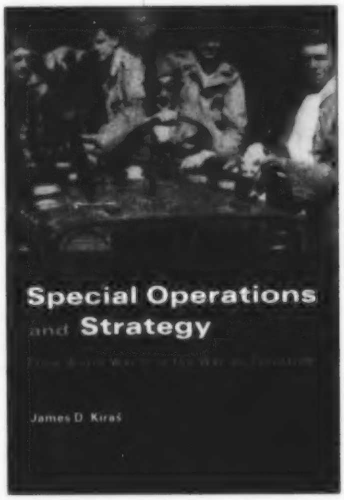
SPECIAL OPERATIONS AND STRATEGY: FROM WORLD WAR II TO THE WAR ON TERRORISM

par James D. Kiras

Londres et New York, Routledge, 2006

Compte rendu de J.-Paul de B. Taillon

Sur le plan théorique, les opérations spéciales, en tant que quatrième dimension de la conduite de la guerre, sont mal comprises, tout comme leur portée stratégique. M. James Kiras, professeur adjoint à la School of Advanced Air and Space Studies de l'aviation américaine (base Maxwell), tente de combler cette lacune, une démarche qui plaira à ceux qui ont choisi le métier des armes comme à ceux qui s'adonnent à l'étude de la guerre. Comme l'indique le titre de son livre, James Kiras explore les liens entre l'univers de la théorie stratégique et le rôle des forces spéciales. La dimension stratégique reste souvent incomprise, et cet ouvrage montre, par des études de cas, comment employer les forces spéciales pour obtenir des résultats stratégiques, notamment dans le cadre d'opérations d'attrition.



Les ouvrages sur le sujet sont rares, et l'étude que propose James Kiras s'avère pertinente, rigoureuse et stimulante. L'auteur guide le lecteur à travers son analyse et soutient que militaires et chercheurs ont soit négligé soit minimisé l'intérêt et les effets stratégiques des forces spéciales et des opérations spéciales. Cette omission de cerner toute l'influence et toute l'importance des opérations spéciales dans un contexte stratégique a parfois conduit à une mauvaise utilisation de ces ressources. Pour illustrer son propos, Kiras présente une analyse convaincante de ce que l'on appelle la stratégie et les opérations spéciales, en se penchant d'abord sur le sabotage de l'usine Norsk Hydro à Vemork, en Norvège. Mieux connue sous le nom de « raid de Télémark », cette opération menée pendant la Seconde Guerre mondiale est, selon l'auteur, la quintessence des opérations spéciales. L'objectif était d'anéantir le programme atomique du Reich. Toutefois, le raid a échoué et, cinq mois plus tard, Norsk Hydro relançait sa production d'eau lourde. À la lumière de cette expérience, Kiras soutient que l'efficacité d'une campagne d'opérations

spéciales ne réside pas tant dans le potentiel d'action directe de ces forces, mais bien dans la performance de ces dernières tout au long de la campagne. En fait, la question que l'on doit se poser est la suivante : Comment les opérations et la performance des forces spéciales contribuent-elles, aux côtés des forces traditionnelles, à miner le moral et les capacités matérielles de l'adversaire?

Selon James Kiras, les chercheurs militaires ont embelli et parfois surévalué les réalisations et les effets stratégiques des opérations spéciales. L'auteur montre les liens entre la stratégie et les opérations spéciales tout en soulignant ce fait incongru : malgré la multitude de livres publiés chaque année sur les opérations et les forces spéciales, la dimension stratégique de la question est à peine abordée. Sans négliger ni surestimer la finalité stratégique des opérations spéciales, Kiras estime qu'il convient de les définir selon l'effet qu'elles doivent viser, c'est-à-dire améliorer la performance des forces traditionnelles. Certains qualifieront cet argument de surprenant compte tenu des responsabilités accrues confiées aux opérations spéciales dans le sillage de la guerre contre le terrorisme, désormais appelée « la longue guerre ». Par ailleurs, James Kiras fait valoir de façon convaincante que les grands effets stratégiques des opérations spéciales se manifestent lorsque ces forces se déploient aux côtés des forces traditionnelles et non lors de raids isolés. Tout au long de son étude, l'auteur définit en ces termes les opérations spéciales : « Interventions non traditionnelles entreprises par des unités spéciales contre des forces ennemies dans le cadre d'une campagne soutenue dont l'objectif est de faciliter la conduite d'opérations classiques ou de résoudre des problèmes économiques, politiques et militaires d'ordre opérationnel ou stratégique qu'il serait difficile ou impossible de régler par le seul recours aux forces traditionnelles ».

James Kiras décrit plusieurs autres opérations spéciales, notamment la prise audacieuse du fort belge d'Ében-Émael, le 10 mai 1940. Il soutient que, si l'on examine la question de plus près, la portée stratégique de telles opérations diminue considérablement au regard de leur incidence réelle. L'auteur souligne habilement qu'un raid britannique, mené le 28 mars 1942 à Saint-Nazaire, a été considéré comme une victoire stratégique parce que cette opération avait permis de détruire des installations portuaires « critiques ». Or, avec du recul, force est de constater que l'efficacité stratégique véritable de cette audacieuse entreprise reste encore à déterminer. En effet, lorsque le commandement des Alliés a donné le feu vert à ce raid, la marine allemande n'utilisait déjà plus ces installations, et leur destruction n'a réduit en rien la menace que posait alors le navire de guerre *Tirpitz*.

James Kiras expose ensuite le fondement théorique de la stratégie proposé par Carl von Clausewitz et diverses autres théories, que l'auteur appelle « les raccourcis stratégiques vers la victoire ». Il analyse avec adresse et clarté les idées fausses qui entourent les opérations spéciales de même que la théorie de la paralysie stratégique et ses relations avec ceux qui préconisent l'économie des forces. Une fois ces concepts fondamentaux expliqués, l'auteur examine en détail la théorie de la paralysie stratégique, théorie que la Royal Air Force a conceptualisée et défendue vigoureusement, partant du principe selon lequel l'économie de guerre de l'Allemagne reposait sur élément critique de conscience morale que la puissance aérienne pourrait annihiler. Le raid des Dambusters, mené les 16 et 17 mai 1943 contre les barrages de la Ruhr, était à la fois novateur et audacieux. Malgré cela, il n'a pas atteint son objectif, qui consistait à arrêter les usines de guerre dans la vallée de la Ruhr, pas plus qu'il n'a privé l'Allemagne nazie d'une capacité industrielle mise au service du combat. Au terme d'une analyse poussée, Kiras conclut que cette attaque contre les barrages, malgré son effet stratégique temporaire, n'a pas permis d'accroître la performance militaire ou stratégique des Alliés. Il montre aussi que cette opération, bien que courageuse, n'a pas réussi à « décapiter » la production de guerre de l'Allemagne.

À mon avis, l'essence de son étude réside dans l'analyse des opérations spéciales menées avant et après le 6 juin 1944, date de l'invasion de la France par la Special Air Service Brigade, et dans l'examen des enjeux tactiques et stratégiques qui ont provoqué le recours à cette unité et l'utilisation qui en a été faite. J'estime qu'il s'agit là d'une section fascinante et pourtant frustrante. En effet, même durant ces dernières étapes de la guerre, le haut commandement ne semblait pas reconnaître toute la valeur ni toute la portée stratégique de cette force. Il semble que, après cinq années de conflit, de nombreux officiers supérieurs continuaient de ne voir dans les forces spéciales que des ressources tactiques d'élite. Par conséquent, ces unités n'ont pas produit les résultats stratégiques dont on les sait capables, faute d'une coordination suffisante et d'une utilisation adéquate. On peut ressentir encore aujourd'hui l'empreinte laissée par ce courant de pensée.

L'ouvrage de Kiras représente une contribution importante et substantielle à l'étude des opérations spéciales. Les arguments avancés par l'auteur sont étayés par des exemples bien documentés qui donnent à réfléchir et sur lesquels reposent l'analyse des opérations spéciales contemporaines et la stratégie régissant leur déploiement. Ce livre devrait stimuler de nouvelles incursions dans un champ d'étude encore mal défriché. L'ouvrage, qui offre une analyse rigoureuse et qui réussit à traiter une question difficile sur le plan intellectuel, s'adresse à tous ceux qui cherchent à comprendre l'univers stratégique des opérations spéciales.

Le colonel Taillon *est réserviste et professeur adjoint au Collège militaire royal du Canada.*

CRITIQUES DE LIVRES

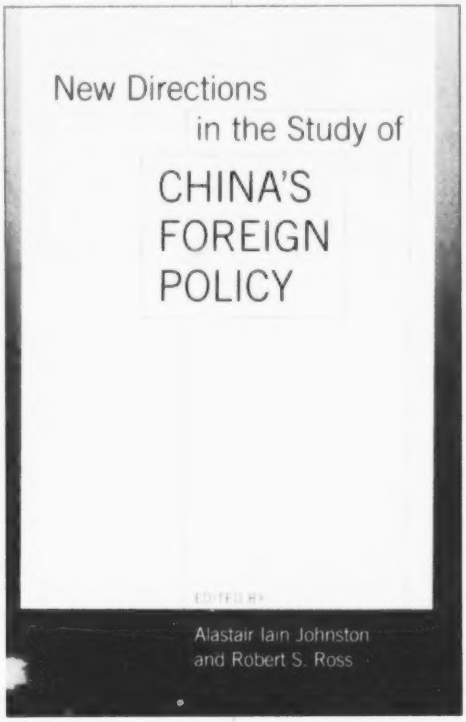
NEW DIRECTIONS IN THE STUDY OF CHINA'S FOREIGN POLICY

Alastair Iain Johnston et Robert S. Ross (sous la direction de)

Stanford, Stanford University Press, 2006, 482 pages, 28,90 $

Compte rendu de Richard Desjardins

Ce livre est le résultat d'une conférence tenue en décembre 2002 en l'honneur du professeur Allen Whiting, dont l'œuvre maîtresse, *China Crosses the Yalu: The Decision to Enter the Korean War*, est considérée comme un classique plus de 40 ans après sa publication. Un total de 12 chercheurs parmi les plus éminents ont été retenus pour contribuer à ce recueil sur la politique étrangère et la politique de sécurité de la Chine. Le livre est divisé en trois parties : les études sur la sécurité, la Chine et la mondialisation, et la politique intérieure.



La première partie occupe une place de choix et présente six essais portant sur divers aspects de la politique chinoise en matière de sécurité. Tous les essais tentent de répondre en partie au rôle que l'approche du professeur Whiting dans l'étude de la Chine a joué dans leurs propres recherches sur la Chine : le lien entre la théorie et la réalité.

Robert S. Ross s'interroge sur les distinctions à faire entre Taiwan et la péninsule coréenne sous l'angle de la menace de conflit. Pour Ross, si le rapport de force dans le détroit de Taiwan assure une dissuasion mutuelle stable, la péninsule coréenne, elle, présente plutôt un cas de dissuasion mutuelle instable, d'où le danger, plus grand, d'un conflit entre les deux Corées. Le professeur Thomas J. Christensen sonne l'alarme sur cette vision en suggérant que, par le passé, la Chine a eu tendance à intervenir militairement dans certains conflits si une possibilité se présentait ou si elle se sentait vulnérable. Ainsi, dans le conflit coréen, la Chine aurait appuyé la Corée du Nord de crainte que la position américaine au sud ne se renforce à un point tel que celle-ci devienne une menace directe pour la Chine elle-même. En provoquant une confrontation plus tôt, la Chine prenait avantage de sa position actuelle. Thomas Christensen soutient que Taiwan pourrait devenir un autre cas semblable.

Le professeur John Garver, quant à lui, a eu accès aux archives chinoises et à des publications à circulation interne au gouvernement indien pour réexaminer la guerre de 1962 entre les deux pays. Il en arrive à de nouvelles conclusions sur les facteurs qui sont à l'origine de cette guerre. Avery Goldstein, lui, note une évolution dans les relations de la Chine avec la péninsule coréenne. Si la guerre froide a joué un rôle dans la décision de la Chine d'intervenir militairement dans le conflit coréen (1950-1953), aujourd'hui, c'est la mondialisation et les réformes économiques internes qui guident l'approche chinoise vis-à-vis des deux Corées et son désir de maintenir le *statu quo* et de réduire les tensions. Michael Yahuda, observateur aguerri des relations internationales en Asie-Pacifique, examine les relations sino-japonaises, des relations passablement malmenées ces dernières années. Yahuda cite et analyse les nombreux points de friction entre les deux pays et conclut que l'aliénation est trop profonde pour une résolution prochaine du différend. Il élabore trois scénarios, qui laissera le lecteur plutôt pessimiste. Enfin, Yong Deng, professeur de sciences politiques à la U.S. Naval Academy d'Annapolis, analyse l'accueil que la Chine a réservé aux accusations étrangères d'une menace chinoise. Ironiquement, ces accusations ont contribué à adoucir, avec un succès mitigé, la position chinoise dans les forums internationaux. La menace chinoise est présentée comme à la fois militaire et économique. Deng conclut que la Chine aura fort à faire pour contrer ce discours.

Bien que la deuxième partie ne s'intéresse pas directement aux questions de sécurité, elle aide néanmoins à comprendre le contexte dans lequel celles-ci sont discutées. Ainsi, les trois essais qui y sont intégrés portent sur le rôle que la Chine joue dans les forums internationaux, tels que l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du commerce. D'après les auteurs, il appert que la Chine a fait des pas énormes pour se présenter comme un acteur responsable sur la scène internationale, allant même jusqu'à céder du terrain sur les questions de souveraineté – un domaine où la Chine est traditionnellement chatouilleuse.

Enfin, la troisième partie porte sur la perception que les Chinois ont des États-Unis. On note que cette perception est souvent influencée par les impressions que les Chinois ont d'eux-mêmes. Plus ils sont optimistes face à leur

propre avenir, moins ils sont susceptibles d'avoir une opinion négative des États-Unis. Par contre, le traitement dont ils font l'objet de la part des États-Unis, en particulier la reconnaissance ou non des deux pays comme partenaires égaux, risque de nuire aux relations qu'il reste à solidifier.

Ce livre sera très apprécié par tous ceux qui participent à la planification de la politique étrangère ou militaire canadienne vis-à-vis de la Chine.

Richard Desjardins *travaille à l'Agence des services frontaliers du Canada. Il est titulaire d'une maîtrise en politique chinoise.*

DARFUR: THE AMBIGUOUS GENOCIDE*

par Gérard Prunier

Ithaca (New York), Cornell University Press, 2005
212 pages, 27 $ US (livre relié)

*** NDLR : Il s'agit de la version américaine d'un ouvrage paru simultanément en anglais aux États-Unis et en Grande-Bretagne, de même qu'en français en France :**

LE DARFOUR : UN GÉNOCIDE AMBIGU

Paris (France), Table Ronde, 2005

250 pages, 36,95 $ (livre broché)
ISBN 9782710328148 (2710328143)

Compte rendu d'Andrea Charron

Dans son plus récent ouvrage, qui traite de la crise du Darfour, Gérard Prunier, auteur de *Rwanda, 1959-1996 : histoire d'un génocide*, propose une mise en contexte plus élaborée pour « comprendre » la violence politique au Soudan. Le chercheur français évite toute interprétation bipolaire et simpliste qui réduirait le conflit à un affrontement des Arabes contre les Africains. Il insiste plutôt sur la nécessité de considérer le Darfour comme une région bien distincte sur le plan ethnographique. En outre, il recommande sagement au lecteur de ne pas chercher à trouver une cohérence dans les faits : la téléologie, doctrine qui s'intéresse aux fins et aux finalités dans le monde matériel, est selon lui un piège à éviter.

En quelque 200 pages, Prunier résume très bien l'histoire du Darfour et les tensions politiques qui agitent le Soudan et la région. Bien que son style d'écriture soit coulant, il présente une somme impressionnante de faits, qui oblige le lecteur à se donner des points de repère en consultant le glossaire des termes arabes, la carte géographique ou la liste des abréviations qui accompagnent le texte.

Selon Gérard Prunier, la crise actuelle au Darfour repose sur quatre facteurs déterminants : 1) le rôle de Khartoum et des milices que soutient la capitale soudanaise; 2) la grande famine de 1985 dans le Sahel et les disparités économiques qui existent dans certaines parties du pays; 3) l'ingérence d'autres États et d'acteurs étrangers, comme le colonel Mouammar Kadhafi de la Libye et le président Idriss Déby Itno du Tchad; 4) la perpétuelle marginalisation historique et politique du Darfour par les divers gouvernements qui se sont succédé au Soudan et dans les États voisins.

Si l'on peut dire beaucoup de bien à propos de ce livre, on ne peut cependant pas affirmer qu'il s'agit là de l'ouvrage définitif sur la crise du Darfour. Certains experts, notamment Alex de Waal, spécialiste de l'Afrique et directeur du Social Science Research Council de New York, déplore les limites de la recherche de Prunier.

Par exemple, l'auteur fait abstraction de certains acteurs importants comme Ahmat Acyl Aghbash, que de Waal qualifie d'inspiration pour les milices *janjawids*. Un autre oubli apparent est l'absence de discussion sur « l'idéologie de suprématie arabe[1] », selon laquelle tous les descendants en ligne droite du Prophète Mahomet et de sa tribu, les Qoreish (groupe auquel appartient Ahmat Acyl Aghbash), sont en droit de régner sur les territoires musulmans. Ce courant de pensée est l'héritage qu'a laissé Ahmat Acyl Aghbash au Soudan et il constitue un des facteurs importants qui expliquent, selon Alex de Waal, la plongée du Darfour dans la guerre civile. Prunier évoque aussi l'instabilité générale de la région, qu'il attribue surtout à l'ingérence de Kadhafi. Cependant, il fait peu de cas des allégeances entre diverses factions au Tchad et au Soudan ni des pressions qu'exerce sur la région l'instabilité des pays voisins comme l'Ouganda, la République centrafricaine, le Congo, l'Éthiopie et l'Érythrée[2].

CRITIQUES DE LIVRES

De Waal remet aussi en question la façon dont Prunier retrace l'histoire du mouvement rebelle, description qu'il juge superficielle et peu étayée. Selon l'auteur français, l'« alliance » rebelle du Darfour, qui a uni l'Armée populaire de libération du Soudan, majoritairement non arabe, au Mouvement islamiste pour la justice et l'égalité, est née d'un protocole d'entente conclu par John Garang, commandant en chef de l'Armée populaire de libération du Soudan, et Hassan al-Turabi, le cheik du mouvement morcelé des islamistes soudanais. Ce dernier a, plus tard, été emprisonné par son ancien allié, l'actuel président du Soudan, Omar al-Bashir. Selon de Waal, toutefois, cette explication est des plus improbables. Une telle divergence d'opinions entre deux experts aussi éminents et réputés témoigne de toute la complexité de la crise au Darfour. Elle met aussi en évidence l'importance de consulter de multiples sources.

Enfin, le titre de l'ouvrage de Gérard Prunier, *Un génocide ambigu*, mérite d'être souligné. L'auteur note que le gouvernement des États-Unis a décidé de qualifier le conflit de « génocide » pour des raisons de politique intérieure, tout en critiquant le « manque de sincérité[3] » de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour, mise sur pied par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Le blâme n'est peut-être pas bien adressé. De fait, le rapport de la Commission d'enquête fait état des mêmes exactions que signale le gouvernement des États-Unis, mais conclut que les attaques contre les villages sont des actes de guerre anti-insurrectionnelle et non l'extermination planifiée d'un peuple[4]. La Commission ajoute que les massacres de civils au Darfour relèvent effectivement de crimes de guerre et recommande au Conseil de sécurité de déférer sur-le-champ le dossier à la Cour pénale internationale[5], une recommandation à laquelle les États-Unis se sont montrés réfractaires jusqu'à tout récemment. Sachant que Prunier reconnaît à contrecœur l'emploi du terme *génocide* par le Département d'État américain, on peut se demander en vertu de quelle logique déphasée il intitule son livre *Un génocide ambigu*. En effet, du point de vue de la communauté internationale, il se peut fort bien que le qualificatif s'applique, mais je doute que ce soit « ambigu » pour Gérard Prunier.

Quoi qu'il en soit, cet ouvrage possède plusieurs qualités. Par exemple, dans son analyse, l'auteur suggère que la communauté internationale a été, en quelque sorte, dans un état de suffisance léthargique au sujet du Darfour à cause de son désir irrésistible d'assurer le succès des accords de paix de Naivasha; ces accords allaient mettre fin à près d'un demi-siècle de guerre entre le Nord et le Sud du Soudan. Voilà un commentaire important qui mérite toute notre attention. Cependant, on peut aussi considérer d'autres textes d'opinion, comme celui de Hugo Slim intitulé « Dithering over Darfur? A Preliminary Review of the International Response » (*International Affairs*, octobre 2004); l'évaluation non classifiée de la Mission africaine au Soudan effectuée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord; l'article de Nelson Kasfir intitulé « Sudan's Darfur: Is It Genocide? » (*Current History*, mai 2005); le livre d'Alex de Waal, *Famine that Kills: Darfur, Sudan* (Oxford University Press, 2005); enfin, les diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives au conflit soudanais ainsi que les rapports et les mises à jour de diverses instances et organisations, notamment ceux de l'International Crisis Group. Néanmoins, tout cela ne garantit pas une meilleure compréhension de la crise du Darfour.

Andrea Charron *est candidate au doctorat en études sur la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada.*

NOTES

1. Alex de Waal, « Review of Gerard Prunier, Darfur: The Ambiguous Genocide, Hurst and Co. », *Times Literary Supplement*, Londres, le 8 août 2005.
2. Les principaux intéressés, en particulier les travailleurs humanitaires et les militaires susceptibles d'être dépêchés dans la région, trouveront dans l'ouvrage de Gérard Prunier peu de renseignements sur la morphologie, la géographie, les maladies endémiques et, plus important encore, le cycle des saisons sèche et humide au Darfour. L'information relative aux champs pétrolifères du Soudan y est aussi relativement succincte.
3. Organisation des Nations Unies, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004*, Genève, le 25 janvier 2005 (présenté en anglais seulement à l'adresse <http://www.icc-cpi.int/library/cases/Report_to_UN_on_Darfur.pdf>). NDLR : Pour des renvois en français au rapport de la Commission, voir le communiqué de presse du 31 mars 2005, à l'adresse <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/CS8351.doc.htm>.
4. Organisation des Nations Unies, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur*.
5. Organisation des Nations Unies, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur*.

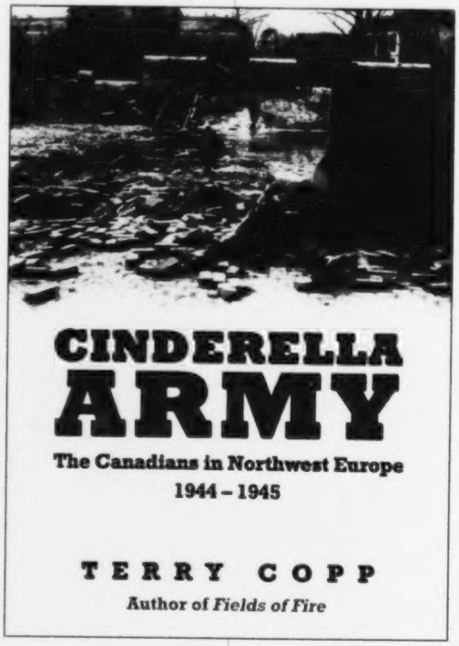
CINDERELLA ARMY: THE CANADIANS IN NORTHWEST EUROPE, 1944-1945

par Terry Copp

Toronto, University of Toronto Press, 2006
407 pages, 45 $ (livre relié)

Compte rendu de Bernd Horn

Ce livre ne réserve aucune surprise. C'est un récit bien documenté et digne de foi au sujet des Canadiens, plus particulièrement sur la façon dont la 1re Armée canadienne opérait pendant les derniers neuf mois de la Seconde Guerre mondiale en Europe. Il représente par contre les attentes des lecteurs qui connaissent l'historien canadien chevronné et bien respecté, Terry Copp. Dans les premières pages du livre, l'auteur explique brièvement que ce dernier chef-d'œuvre est une suite de son précédent ouvrage intitulé *Fields of Fire: The Canadians in Normandy*. Il y poursuit l'argument selon lequel « l'exploit des Alliées et surtout des Canadiens a été considérablement sous-apprécié alors que l'efficacité de l'armée allemande a été fortement exagérée ».



Le choix du titre, *Cinderella Army* est aussi révélateur. En utilisant le titre d'un célèbre conte de fées, Terry Copp fait le lien direct avec les défis que l'Armée canadienne a dû affronter à la fin de l'année 1944, alors qu'elle manquait sérieusement de ressources, qu'elle était accablée d'innombrables tâches pénibles, et qu'elle devait affronter un certain nombre de batailles de moindre importance en périphérie du théâtre. Malgré ces défis, les Canadiens sont sortis victorieux, bien qu'ensanglantés.

L'auteur commence son texte clair et touchant par un bref résumé de l'incapacité des Alliés à détruire l'Armée allemande en désengagement à l'ouest de la Seine. Cette incapacité était la conséquence des actions menées à la suite de programmes nationaux et de changements de personnalité. Terry Copp se concentre ensuite sur les opérations que la 1re Armée canadienne a lancées le 15 août 1944 en bordure du versant côtier de la tête de pont de la Normandie.

Le professeur Copp rend avec adresse une myriade de thèmes dans son résumé concis de l'échec des Alliés pour piéger et détruire les importants restes de l'Armée allemande, alors que cette dernière s'enfuyait de la Normandie. Il comprend bien et explique clairement la complexité des opérations et des commandements nationaux ainsi que des personnalités versatiles et des facteurs conjoncturels qui existaient sur le terrain et dans le contexte de la culture militaire et des opérations de la coalition. Il décrit un kaléidoscope d'activités menées par les unités et les formations canadiennes, clairement intégrées afin de donner un portrait évident des opérations de poursuite entreprises par les Canadiens pour détruire les forces allemandes. Le lecteur suit avec une fascination toute particulière l'examen et l'analyse de la capture d'Anvers, et la question de la sécurité des ports de la Manche, surtout l'effet que cela a sur l'insistance de Montgomery pour une importante offensive contre Arnhem en vue de démolir la vallée de la Ruhr.

Ici encore, Copp fait une réévaluation de la performance canadienne. Il soutient que la 1re Armée canadienne a faibli pendant la poursuite de la Seine et de l'Escaut. Il insiste toutefois sur le fait qu'aux ports de la Manche, les commandants tels que Simonds et Spry, ainsi que leurs états-majors respectifs, *planifiaient*, et que les soldats de la 3e Division canadienne *exécutaient* ensuite des opérations très réussies.

Nous l'avons déjà mentionné, mais cela mérite d'être souligné de nouveau : le texte est exceptionnellement bien écrit. Par exemple, Terry Copp fait une description tout à fait saisissante de la bataille de l'enclave de Breskens. Il rapporte le combat tactique qui s'est déroulé dans la boue et dans la pluie froide incessante, dans toute la lumière des difficultés humaines. En même temps, il véhicule avec limpidité les activités stratégiques et opérationnelles plus complexes menées par l'état-major supérieur, par exemple l'impératif de la vitesse et des mesures énergiques sur le terrain, la réaction aux contre-mouvements de l'ennemi, et les conséquences de la réduction des ressources qui ont été assignées à d'autres « priorités ».

Dans le même ordre d'idées, Copp traire les différents problèmes et enjeux, comme le débat au sujet du renforcement, l'opération de l'île Walcheren, les batailles féroces de la Rhénanie et la libération de la Hollande, avec clarté et détails. De plus, contrairement à beaucoup d'autres historiens, Copp examine minutieusement le dernier mois de la guerre, notamment la campagne d'avril 1945 en Hollande. Même si l'effondrement final du Reich était sans doute presque terminé, les dernières semaines du conflit ont quand même fait 1 191 morts chez les Canadiens.

À la fin, Copp souligne encore une fois que les Canadiens ne devraient pas dénigrer leur performance. La contribution canadienne aux forces alliées dans le Nord-Ouest de l'Europe n'a jamais totalisé plus de 185 000 hommes sur environ quatre millions de soldats. En dépit de cela, Copp insiste sur le fait que les Canadiens ont joué un rôle sans commune mesure compte tenu de leur petit nombre. Après tout, leur participation pour assurer la sécurité des ports de la Manche et ouvrir les abords d'Anvers et le rôle qu'ils ont joué dans les batailles de la Rhénanie les placent parmi les divisions les plus engagées et les plus éprouvées des forces alliées.

En principe, le livre de Copp est un magnifique ouvrage. Il compte de nombreuses notes en fin de chapitre, un index détaillé et une excellente bibliographie. Il indique également d'excellentes références complémentaires dans ses appendices, lesquels sont véritablement révélateurs, renvoyant à un choix de dossiers et de rapports sur la guerre. Ces appendices couvrent des sujets tels que l'appréciation de la situation militaire pour des opérations spécifiques et les leçons à retenir. De plus, il y a une profusion de cartes claires et détaillées. Plus de 50 photos de qualité supérieure en noir et blanc complètent les cartes. Le tout dresse la toile de fond et fournit des représentations graphiques qui aident à donner vie au texte.

En résumé, le livre est un ajout important à la littérature canadienne qui traite de la Seconde Guerre mondiale. Tous les passionnés d'histoire et d'armée ainsi que ceux qui s'intéressent à l'étude de la guerre doivent se le procurer. Nous le recommandons fortement aux militaires en service parce que le livre donne une excellente perspective sur le commandement et les opérations de guerre.

Le colonel Bernd Horn, O.M.M., CD, Ph.D. *est officier d'infanterie et actuellement commandant adjoint du Commandement des forces d'opérations spéciales du Canada.*

Collection de scènes de guerre Beaverbrook, Musée canadien de la guerre, 19710261-2079

Infantry Near Nijmegen, Holland, tableau du capitaine David (Alex) Alexander Colville.